The Correctional Investigator Canada

L'Enquêteur correctionnel Canada

ANNUAL REPORT OF THE CORRECTIONAL INVESTIGATOR

2002–2003

© Minister of Public Works and Government Services Canada 2003
Paper Version:
Cat. No. JA1-2003
ISBN 0-662-67754-4

PDF Version:
Cat. No. JA1-2003E-PDF
ISBN 0-662-35176-2

Internet: www.oci-bec.gc.ca

The photographs in this report are the work of Shane Jackson and were taken in institutions in British Columbia. We thank Mr. Jackson for his generous contribution.

The Correctional Investigator Canada
L'Enquêteur correctionnel Canada

P.O. Box 3421
Station "D"
Ottawa, Ontario
K1P 6L4

C.P. 3421
Succursale "D"
Ottawa (Ontario)
K1P 6L4

June 30, 2003

The Honourable Wayne Easter
Solicitor General of Canada
House of Commons
Wellington Street
Ottawa, Ontario

Dear Mr. Minister,

In accordance with the provision of section 192 of the *Corrections and Conditional Release Act*, it is my duty and privilege to submit to you the 30th Annual Report of the Correctional Investigator.

Yours respectfully,

R.L. Stewart
Correctional Investigator

Canada

TABLE OF CONTENTS

CORRECTIONAL INVESTIGATOR'S OVERVIEW 1

WHAT WE DO 7

SNAPSHOT 11

MAJOR OUTSTANDING ISSUES 15

1. Aboriginal Offenders 17
2. Women Offenders 19
3. Sexual Harrassment 21
4. Case Preparation and Access to Programming 22
5. Inmate Injuries and the Monitoring of Institutional Violence 24
6. Investigations 25
7. Special Handling Unit 27
8. Double Bunking 28
9. Use of Force 29
10. Allegations of Staff Misconduct 31
11. Involuntary Transfer and Consent to Mental Health Interventions 32
12. Strip Search Policy 33
13. Inmate Financial Resources 34
14. Transfers 35
15. Inmate Grievance Procedures 36
16. Young and Elderly Offenders 38
17. Classification of Offenders Serving Life Sentences 41

FOCUS ON HEALTH SERVICES 43

ON THE HORIZON 51

A PROPOSAL FOR RESOLUTION 55

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS 59

STATISTICS 65

RESPONSE FROM THE CORRECTIONAL SERVICE OF CANADA TO THE 30TH ANNUAL REPORT OF THE CORRECTIONAL INVESTIGATOR 2002–2003

Introduction 3
Aboriginal Offenders 4
Woman Offenders 5
Sexual Harassment 6
Case Preparation And Access To Programming 7
Inmate Injuries And The Monitoring Of Institutional Violence 8
Investigations 9

Special Handling Unit 10
Double Bunking 11
Use Of Force 12
Allegations Of Staff Misconduct 13
Involuntary Transfer And Consent To Mental Health Interventions 14
Strip Search Policy 14
Inmate Financial Resources 16
Transfers 17
Inmate Grievance Procedures 18
Young And Elderly Offenders 19
Classification Of Offenders Serving Life Sentences 20
Focus On Health Services 21
On The Horizon 24
A Proposal For Resolution 27

CORRECTIONAL INVESTIGATOR'S OVERVIEW

The Office of the Correctional Investigator is committed to maintaining an accessible independent avenue of redress for offender complaints and to providing timely recommendations to the Commissioner of the Correctional Service of Canada and the Solicitor General which address the areas of concern raised in complaints

Our focus in implementing this Mission Statement is compliance with the law. This applies not only to our statutory goal—to resolve the problems of inmates—but also to the fundamental legal mandate of the Correctional Service of Canada—providing safe, humane custody and facilitating timely, effective reintegration in society.

In many respects, not a great deal has changed with respect to our operations and their outcomes. Once again this year my Office has endeavoured to fulfil our mandate by investigating offender complaints in a thorough, timely and impartial manner. Once again we have attempted to provide informed and reasonable recommendations, where necessary, to address offender problems at the level of CSC's organization compatible with effective resolution. Once again we have been more successful at the operational level in obtaining resolution than we have at the Headquarters level.

One new development, however, is that we have attempted to remedy the situation regarding systemic issues by two means. First we have developed a promising approach, with the cooperation of the Commissioner of Corrections, to achieving agreement on the disposition of major ongoing disputes. Second, where this mechanism is not effective, we have decided to take the further steps necessary to bring closure to them.

Everyday Operations and Results

Our staff has been successful, again this year, in addressing a significant number of offender problems at the operational level. This year we have responded to 6988 inmates inquiries or complaints and carried out 3257 investigations of various degrees of complexity. We have conducted 2451 interviews with offenders during our total of 373 person/days of visits to institutions. CSC data reveals that 120 incidents resulting in serious injury or death occurred in 2002–2003. Pursuant to s.19 of the CCRA, we have reviewed all CSC reports of investigations into these incidents that have been referred to us. Additionally, we received information on 1127 incidents involving use of force against inmates, which we reviewed and, where necessary, have brought forward to regional and national CSC managers responsible for compliance and investigations.

An innovation this year has been our identification of four "areas of focus" as indicators of institutional performance on issues significantly affecting inmates. We have systemically acquired and reviewed data from institutions in these areas. Our objective has been to measure the effectiveness of institutions in areas that have been problematic and that fundamentally affect inmates' conditions of confinement and progress toward release. The areas of focus, identified as part of our annual planning cycle, are:

- Programming/conditional release/case preparation
- Administrative segregation
- Security classification/transfers
- Procedural fairness/redress/grievances

Our managers, Legal Counsel and Coordinators of Use of Force, Aboriginal and Women's Issues have met frequently with Correctional Service management and staff, as well as representatives from government and non-government agencies active in the field of criminal justice and human rights.

I take this opportunity to congratulate my staff on their exemplary performance of the difficult tasks that I have set for them. Their success in dealing with offender problems is a testament to the strong values, considerable skills and substantial patience that they have brought to the job.

Major Outstanding Issues

As we entered the current reporting year, as had occurred in previous years, we were faced with a number of Correctional Service responses to our recommendations (received by our Office on

September 4, 2002) that were excessively delayed, overly defensive and lacking in commitment to specific, timely action. This was disappointing, especially given my recommendation in the 2001–2002 Annual Report that the Service address specifically the substance of the issues raised. I advised the Commissioner of Corrections of these concerns on October 8, 2002 stating, in part:

"A review of your Response clearly indicates that in most cases neither the substance of the issues or the specifics of the Recommendations have been reasonably addressed. The Issues detailed in my Annual Report are significant and our interest lies in ensuring that the problems of offenders are addressed in a reasonable and timely fashion. I remain of the opinion that if there is a collective will, these Issues can be so addressed."

I indicated to the Commissioner that I would be reviewing all outstanding issues in order to determine which matters to refer to the Minister in the absence of agreement with the Correctional Service. I invited the Commissioner to designate senior staff to discuss these matters with our Office.

The ensuing discussions indicated, however, that the issues were not about to be addressed in a reasonable and timely fashion. In my opinion the major problem lay, not at the level of the specific issues in dispute, but rather with respect to our overall operating relationship with CSC as this impacted on the success our ombudsman reporting process. Specifically, the lack of responsiveness of the Correctional Service to our findings and recommendations made it virtually impossible to focus upon, and bring resolution to, the content of our submissions. The ombuds approach anticipates that the answer will reflect the question.

Accordingly, on December 17, 2002, I wrote to the Solicitor General pursuant to s.180 of the Corrections and Conditional Release Act. I stated, in part:

"The Service's rejection of virtually all of our recommendations, and the absence of any substantive proposal for addressing the issues, represents a totally unreasonable embracing of the status quo. It further represents a failure to accept the significance of the areas of concern detailed or an acknowledgement of their past commitments to address these matters.

My concern is that without accountability on these matters, the Correctional Service will have license to continue to ignore both the substance of the issues raised and the specifics of the recommendations provided to address these matters."

The Solicitor General replied on February 6, 2003. I subsequently met with him to discuss the issues in greater depth and to outline our most recent efforts to bring closure to the most significant areas of concern.

I am pleased to report that the Commissioner of Corrections and I have agreed on the means to attempt this closure. We have been holding a series of meetings, attended by my Executive Director and the Senior Deputy Commissioner, whose purpose has been to address the outstanding Annual Report issues. We concurred from the outset that the outcome of the meetings should be to bring final resolution to matters wherever possible and:

- where we disagree, to set out the Service's rationale for its decision in terms related to our findings and recommendations;
- where we agree, to establish plans, with definite time-frames, measurable outcomes, sound evaluation frameworks to implement our agreements.

As might be expected the process has not resulted in immediate or complete resolution of all issues. No process of negotiation is perfect. Nevertheless, we have reached consensus on some topics and in other areas we have at least set out a plan with clear undertakings as to what the Service intends to do and when.

This approach has prompted me to adjust the format of my Report on outstanding major issues. I wish to provide relevant information so that readers can understand the issues and evaluate the success of our attempts at resolution. It may also help them to understand any further steps my Office may take should agreed-upon solutions, or at least preliminary steps toward solutions, not occur.

Accordingly, for each topic I will set out:

- the brief overview of the significance of each issue for offenders from a legal and policy perspective
- how each issue stood at the beginning of the reporting year—our position and that of the Service
- the specific results of our current discussions with the Service including, where applicable, the plans adopted to deal with the problems.

Where we achieved agreement on issues, I have indicated the basic terms of these. Where we did not achieve final consensus through the process, I have recommended a basis for doing so.

I believe that we and the Service have taken the first step toward an effective review of issues. This step involves focussing on what my Office has to say, addressing this in the response and fashioning a solution that meets the valid needs of offenders in a reasonable, practicable fashion.

My staff and I undertake to do whatever we can to bring success to this process so that we can move on to even more fundamental resolution of offender problems

Nevertheless, while the above process has achieved some progress and while I hope that this will also be reflected in the Service's response to this Report, I am conscious of the need to bring matters to conclusion and not simply to pass along topics to the next Annual Report. Although I am prepared yet again to attempt resolution of these matters on specific terms, I am not prepared to re-visit topics with no reasonable expectation of success

Accordingly, if persistent areas of concern are not dealt with as recommended or as otherwise addressed, I will immediately take the measures available to resolve the dispute. These will include, if necessary, Special Reports under s.193 of the Corrections and Conditional Release Act.

New Annual Report Features

This year's Annual Report includes a number of sections that supplement our core focus on major outstanding issues.

These are intended to provide a clearer description of our day-to-day functions and challenges. Our Annual Report findings and recommendations are but one outcome of the work that we do in order to resolve problems in our ongoing operations. Accordingly we have tried to provide a flavour of our working milieu.

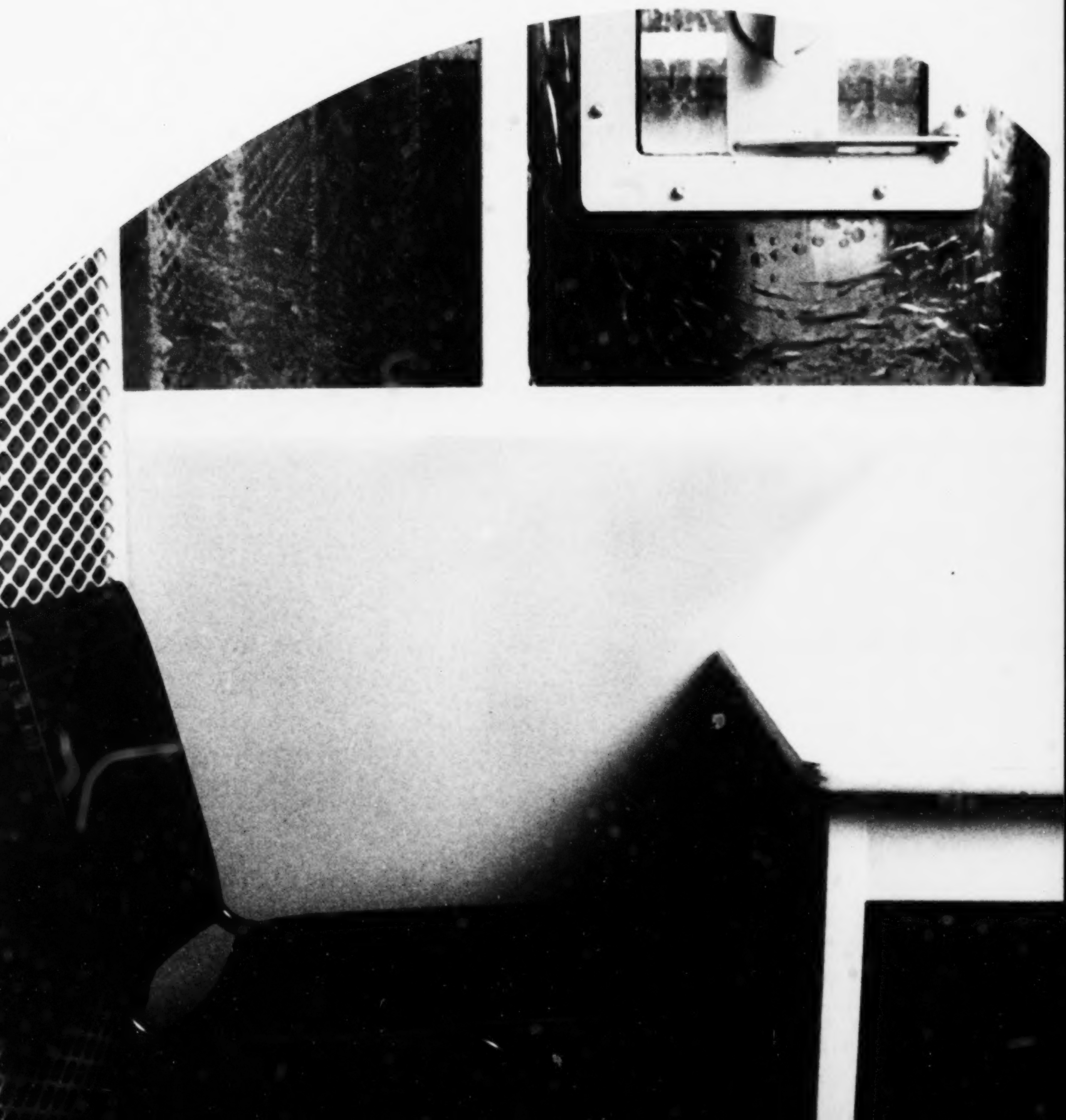
In addition to individual cases, we must frequently address major CSC services and programmes arising from the Corrections and Conditional Release Act and the Regulations—complex topics that do not lend themselves to specific findings or recommendations, but are nevertheless fundamental to our mandate. With this in mind I have included a section that focuses on such a key function of the Correctional Service—Health Services, and on some of the anomalies that can result from implementing the legislative mandate of that Branch in a statutory milieu where custody and security concerns predominate.

I have also provided a section on the outlook for the coming year—issues that have not yet come to a head, but which might well have become very significant by the time this Report reaches Parliament.

Finally, I have included a proposal to bring resolution to a long-standing issue that arose initially in the Recommendations of the 1995 Arbour Inquiry into events at the Prison for Women—judicial intervention, external review and accountability in corrections. I hope that this will lead to a broadly-based discussion and to measures to address these fundamental concepts.

I look forward to the comments of all readers on this year's Report.

WHAT WE DO



Established under Part III of the *Corrections and Conditional Release Act*, my Office acts as an Ombudsman for federal offenders. We investigate and attempt to bring resolution to individual offender complaints. As well, we have a responsibility to review and make recommendations on the Correctional Service's policies and procedures associated with the areas of individual complaints to ensure that systemic areas of concern are identified and appropriately addressed.

We can initiate an inquiry on the basis of a complaint or on our own initiative. We have complete discretion in deciding whether to conduct an investigation and how that investigation will be carried out.

To carry out our functions we engage in a wide range of activities. A sampling of these functions appears as a "snapshot" on page 13.

The Office addresses the vast majority of the concerns raised in complaints by inmates at the institutional level through discussion and negotiation. In those cases where a resolution is not reached at the institution, the matter is referred to regional or national headquarters, depending upon the area of concern, with a specific recommendation for further review and corrective action.

Where I believe that a matter has not been adequately addressed and requires the attention of the Commissioner of Corrections, we will report our findings and recommendations to the Commissioner pursuant to s.177 to 179 of the CCRA. That report will indicate a full informational basis for our conclusions and recommendations.

If at this level the Commissioner, in my opinion, fails to address the matter in a reasonable and timely fashion, it will be referred to the Minister and eventually may be detailed within an Annual or Special Report.

In the course of an investigation, my staff has very significant authority to enter premises and to acquire information from files or individuals. This is tempered by strict legal rules limiting our ability to disclose information acquired. This confidentiality provides a vital assurance to persons who may wish to provide us with information. It is a hallmark of the independence of the ombudsman approach from other forms of investigation and adjudication.

We are, above all, an ombudsman agency. This involves a fundamental balancing of authority and functions which has long characterised the ombuds approach.

On the one hand our legislation arms us with operational tools and discretion to carry out thorough investigations on a broad range of offender problems.

On the other hand we may only *recommend* solutions to offender problems, albeit at all levels, from institutional staff and management, through Regional and National Headquarters staff and the Commissioner of Corrections, to the Solicitor General of Canada and, ultimately, by means of Annual or Special Reports, through the Minister to both Houses of Parliament.

As with other ombudsman agencies, this balancing gives rise to two features that underpin our effectiveness as compared to other investigative or adjudicative mechanisms:

1. Our enhanced and direct access to information permits us to bring quite timely closure to most matters, usually at the institutional level.

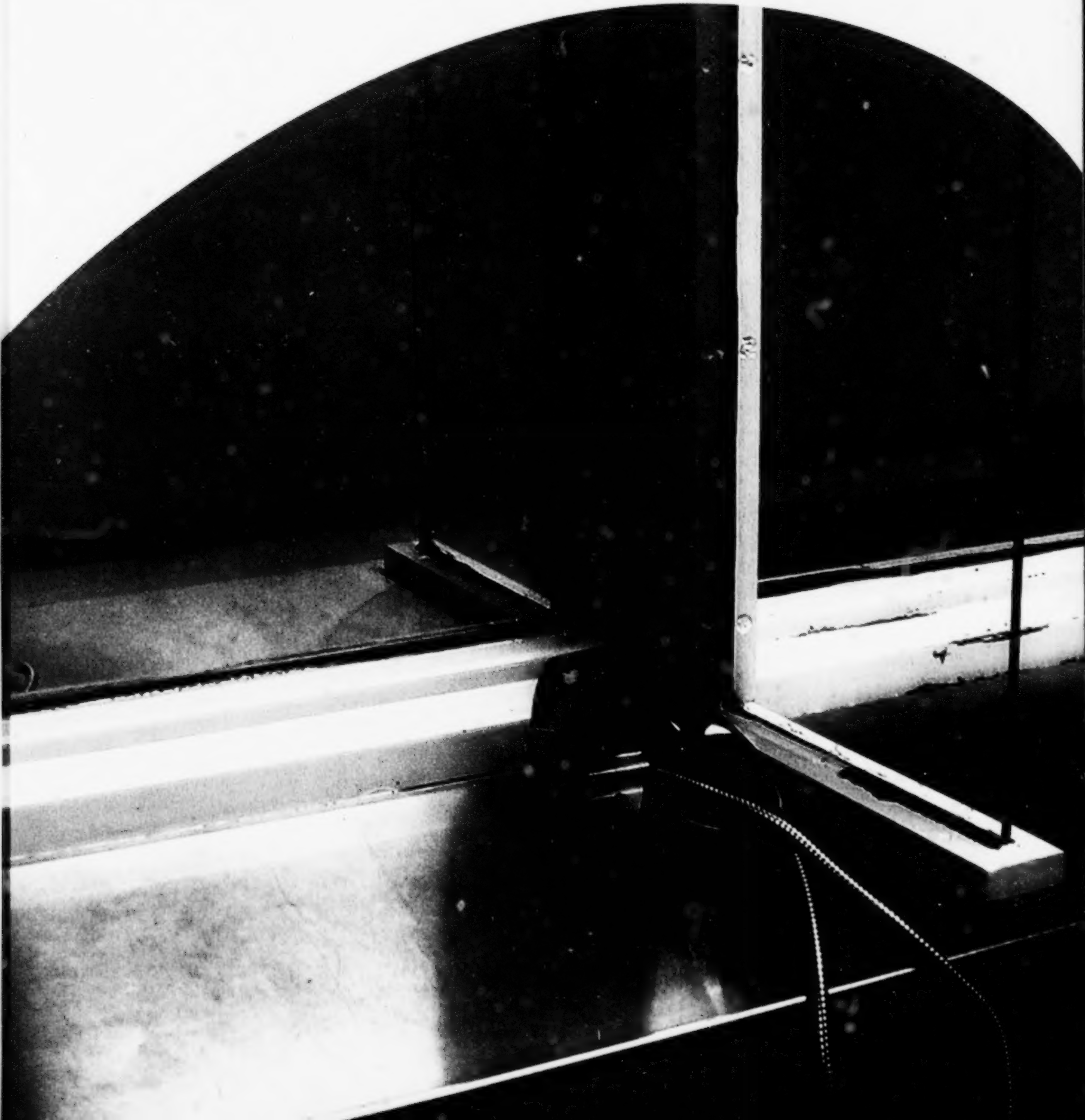
2. The focus on persuasion that flows from our power only to recommend means that:
   - we tend to address the most urgent and significant unresolved matters in our statutory reports; and
   - we must attempt to buttress our findings and recommendations with a thorough and, we hope, compelling review of information in support of these.

As an ombudsman agency, it will be the relevance and weight of the evidence that we provide and the clarity and strength of our conclusions that determine the outcome of our efforts.

A major focus in our work is fairness. Herein I refer, in part, to procedural fairness—ensuring appropriate offender input into the Service's considerations that may lead to adverse decisions. More important, though, I refer to *fairness in the common sense, flexible meaning of the word*. We want to see that CSC decisions take into account the needs and interests of all concerned. We believe that decisions and actions should not be coloured by pre-conceptions, "alliances", stereotypes or the simple failure to give a matter the attention it deserves. Beyond the complexities of law and policy, I believe that this reflects Parliament's purpose in creating the Office.

If everybody's conduct is measured by an informed, balanced, impartial standard, then it is more likely that disputes will be resolved in a way that respects the rules. If the persons applying the standard are impartial and independent, *and perceived as such*, then it is more likely that they will succeed in their mission.

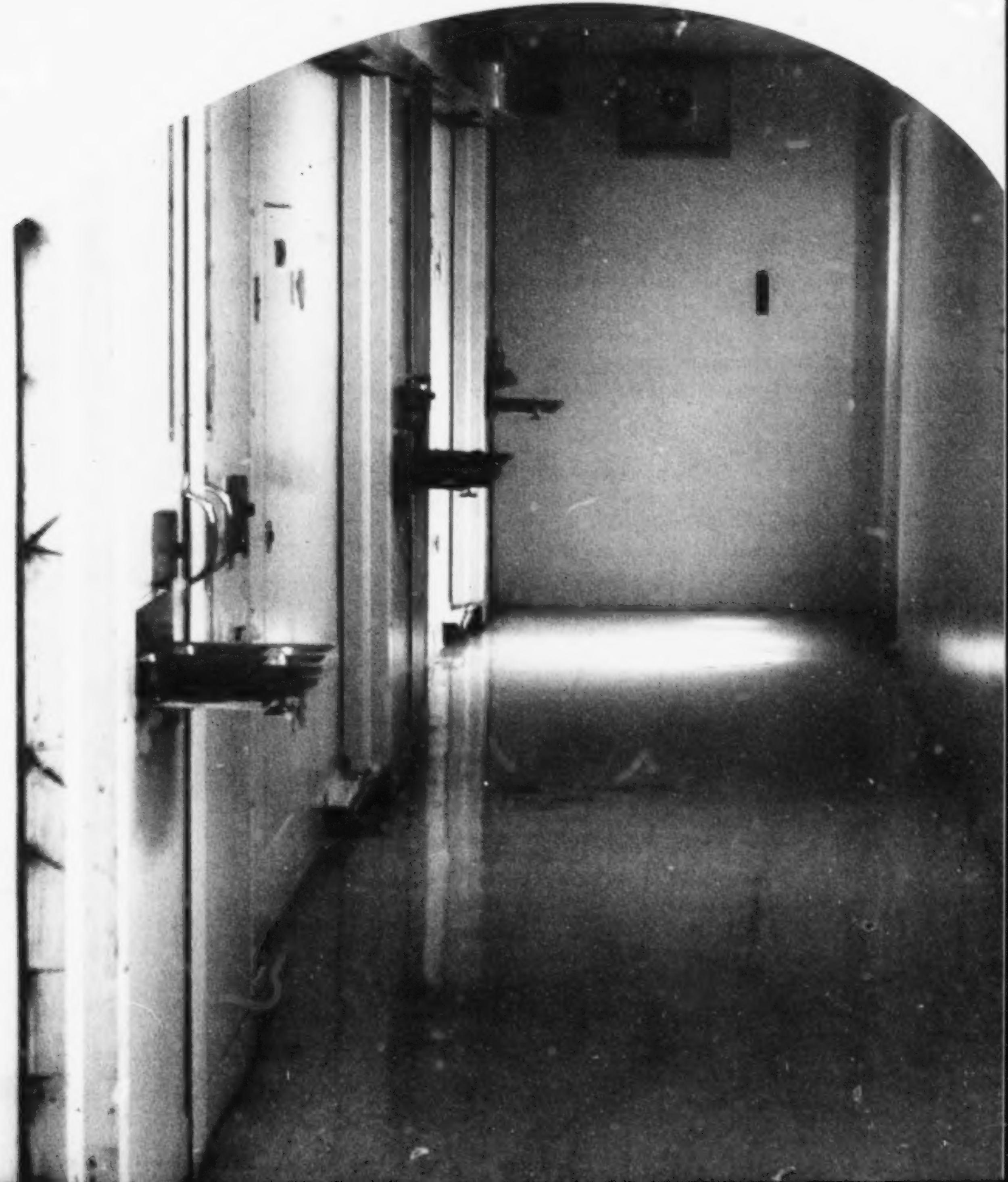
SNAPSHOT



It is 9:30 Eastern Time

- One of our intake workers is on the phone with the wife of an inmate in a medium security institution. The lady was denied a visit yesterday in connection with an ion scan detection. The intake worker is explaining the woman's recourse and the information that CSC must provide her in this regard.
- Another intake worker is reviewing offender telephone messages received during the previous night. He is drafting a careful description of each message to pass on to the investigator's "in" basket. If the matter is an emergency he ensures that the investigator or, in that person's absence, the Duty Officer is immediately informed of the message.
- Our Director for Quebec and Atlantic Regions is attending a meeting of the National Advisory Committee at the Special Handling Unit.
- Our Duty Officer is speaking to the Chief of Health Services at an Atlantic Region facility about an inmate who called 15 minutes ago concerning access to prescription medication for pain. The Health Service Chief explains that the inmate was listed for sick parade but missed the morning call-up for medication. The Health Services Chief undertakes to provide him with a pass to come in before 10 and to confirm the inmate's attendance by email to the Duty Officer.
- One of our Quebec Investigators is putting the final touches on a semi-annual report on areas of focus for a maximum-security institution. He is "folding in" an opinion from Counsel on an issue of administrative fairness in segregation reviews.
- Our Use of Force coordinator is reviewing a video of a movement of an inmate to segregation, using the Institutional Emergency Response Team.
- At a Prairies Region medium security institution, one of our Investigators and our Aboriginal Issues Coordinator are planning interviews with inmates and staff for their second of four days at the institution and the adjoining minimum security facility. They expect to be there again tonight until after eight o'clock.
- Our Director of Investigations for Ontario and western Regions is on the phone with an Assistant Deputy Commissioner. He has some questions about a lockdown that took place after an incident in the yard of a maximum-security institution and the convening of a CSC Investigation on the matter.
- Our Coordinator of Corporate Services is reviewing a new Treasury Board policy on corporate planning in preparation for next week's OCI staff planning session.
- One of our Ontario Region investigators is proofing a draft de-briefing letter to the Warden prior to discussion with her Director. She has identified three systemic issues and 13 individual inmate cases that have lead to inquiries, findings and recommendations.
- Our Coordinator for Federally Sentenced Women issues is at a Regional Women's Institution preparing for a de-briefing meeting with the Warden on the issues that have arisen during her visit.
- Our Legal Counsel is reviewing a new Federal Court Order striking down a Regulation about urinalysis. He will draft a short summary and provide directions for staff on how CSC should be implementing the ruling
- The Executive Director and the Correctional Investigator are preparing for this afternoon's meeting with the Commissioner of Corrections and the Senior Deputy Commissioner on three outstanding Annual Report Issues—Inmate Pay, Case Preparation and Access to Programming.
- Our British Columbia investigator is on a plane over Lake Superior. He has 8 days of institutional visits ahead of him.

MAJOR OUTSTANDING ISSUES



ABORIGINAL OFFENDERS

Based own our review of Correctional Service data and offender complaints, it is incontestable that the disproportionate barriers to safe, timely release of aboriginal offenders constitute a continuing crisis and an embarrassment—even more so in the case of aboriginal women.

We have long advocated measures designed to bring a focus to these problems, to ensure an Aboriginal presence and perspective at the Senior Management table and cause an independent and informed review of the Service's policy and procedures as they relate to discriminatory barriers to timely reintegration.

Stemming from the focus on addressing aboriginal issues in the 2000 Speech from the Throne, the Correctional Service Executive Committee had indicated that specific measures needed to be taken to address the disadvantages of aboriginal offenders. The Commissioner indicated at that time that the Service had "to ensure initiatives created lead to results".

2001–2002 Recommendations

That the Service produce, on a quarterly basis, a Report on Aboriginal offenders focused on:

- Transfers
- Segregation
- Discipline
- Temporary Absences / Work Releases
- Detention Referrals
- Delayed Parole Reviews
- Suspension and Revocation of Conditional Release

That the quarterly Report on Aboriginal offenders, inclusive of an analysis of the information recorded, be a standing agenda item of the Service's Senior Management Committees.

Given the continuing disadvantaged position of Aboriginal offenders, that:

- a Senior Manager, specifically responsible and accountable for Aboriginal programming and liaison with Aboriginal communities, be appointed as a permanent voting member of existing Senior Management Committees of the Correctional Service at the institutional, regional and national levels; and
- the Correctional Service's current policies and operational procedures be immediately reviewed to ensure that discriminatory barriers to reintegration are identified and addressed. This review should be independent of the Correctional Service of Canada and be undertaken with the full support and involvement of Aboriginal organizations.

CSC Response

Addressing issues pertaining to the preparation of Aboriginal offenders for safe and timely release is a high priority for CSC. CSC's Report on Plans and Priorities (2002–2003) identifies its commitment to support the Government priority to reduce incarceration rates of Aboriginal peoples as identified in the Speech from the Throne (January 2002).

Although Aboriginal peoples represent only 2.8% of the Canadian population, they make up 17% of the federally incarcerated offender population. Sixty-eight percent of Aboriginal offenders are incarcerated compared to 58% of non-Aboriginal offenders. As well as having a high incarceration rate, Aboriginal peoples are less successful at meeting the requirements of preparatory reintegration mechanisms, when compared to non-Aboriginal offender population.

For example, on average, Aboriginal offenders serve 52% of their sentence before successfully accessing conditional release, while the proportion for non-Aboriginal offenders is 47%.

Research indicates that although Aboriginal offenders tend to have slightly shorter sentences, as a group, they are likely to be sentenced for serious offences, have had extensive involvement with the criminal justice system as youths/adults. As well, Aboriginal offenders present very diverse cultural needs as they come from various First Nations, Métis and Inuit peoples. They range from traditional to non-traditional in orientation and many choose urban over reserve life. As a result, correctional

interventions with Aboriginal offenders present additional challenges.

In his Report, the CI cites a ten-year-old study indicating systemic discrimination across the organization. Since then, CSC has invested heavily in culturally specific interventions. Nevertheless decisions to release must be based on risk assessments to protect public safety. We must continue to monitor our practices to improve our results.

It must be noted that some improvements have been made:

- *while 68% of Aboriginal offenders are currently incarcerated, this figure is down from 73% in the 1997/1998 fiscal year.*

CSC has reviewed information on Aboriginal offenders at Executive Committee meetings. Related information is available to everyone through the Corporate Reporting system, which is updated weekly.

Consistent with broader Government directions vis-à-vis the treatment of Aboriginal peoples within the criminal justice system, CSC is also identifying gaps in its Program delivery. This year, CSC will strengthen national and regional Aboriginal Advisory Committees to include a broad representation from various Aboriginal groups and geographic regions. The committees will provide additional focus and advise on approaches to improve CSC capacity to better prepare offenders for safe release to the community.

With regard to the recommendation to establish a more senior position dedicated to Aboriginal issues, CSC sees the safe reintegration of Aboriginal offenders as a shared responsibility across all levels of management within CSC and the offenders themselves as they take on the responsibility for their actions and the leadership of the community. Indeed, CSC has been fortunate to benefit from the attention and efforts of many Aboriginal leaders who have agreed to tackle the challenge of safety within their communities.

Developments in 2002–2003

We found this reply to be vague and unresponsive to our specific recommendations. There was a characteristic reference to broad intentions that belied the fact that considerable delays had occurred in implementing programs and policy, due in great part to staffing issues within the Service's Aboriginal Issues Branch.

The response to our recommendation for a senior manager with voting authority at Executive Committee meetings did not address the need for central and consistent operational accountability.

There was no response at all to our recommendation on an independent review of discriminatory barriers to reintegration.

Our further discussions with the Service culminated in meetings with the Commissioner and the Senior Deputy Commissioner on March 21 and April 4, 2003.

Based on these meetings the Service undertook to:

- produce, beginning in June 2003, quarterly reports on key factors affecting comparative reintegration rates of Aboriginal offenders in the correctional system;
- review these reports twice a year at CSC's Executive Committee;
- review the governance structure for Aboriginal issues by June 2003 to determine if changes in reporting relationships are required;
- review and update action plans on aboriginal initiatives by May 5, 2003; and
- provide information on meetings between the Service and aboriginal organizations, especially with respect to the validity of assessment tools used to classify Aboriginal offenders for placement purposes.

As of this writing we continue to believe that there must be managers in place at all levels of CSC with direct authority to effect measures to improve the programmes and community support necessary to remedying the current disadvantages of Aboriginal offenders. This would include a senior manager who would at least report directly to the Senior Deputy Commissioner in this area in order to access the research, audit and budgetary tools necessary to obtain results. We hope that the Service's review of its governance structure will result in these changes

On the issue of review of obstacles to aboriginal offenders, the Service recently clarified that it will be conducting an evaluation of its assessment tools to determine if these are culturally biased and therefore not relevant to Aboriginal offenders. If the evaluation reveals that the tools are appropriate, then CSC will proceed to a review of the barriers that exist to effective reintegration of aboriginal offenders.

Dialogue with the community and specific evaluations of assessment tools will be helpful in addressing the disadvantages suffered by Aboriginal offenders but they will not provide the broad review that is needed as a starting point.

The mechanism for independent review of the situation of Aboriginals that was recommended by the House of Commons Sub-Committee on Review of the CCRA was the Auditor General. Currently it appears unlikely that the Auditor General will be able to conduct such a review in the foreseeable future. Accordingly, we believe another respected independent expert should be identified and tasked with conducted a review of systemic discrimination against Aboriginals.

While we acknowledge the potential benefits of the Service's undertakings of this year, I am not convinced at this time that their efforts will bring either the required focus or the independence of review needed to begin addressing the current discriminatory situation.

As I have indicated in the past the area of concern goes well beyond the over representation of Aboriginals in federal penitentiaries. The focus is on what happens to Aboriginal offenders while in the care and custody of the Service. As of March 31, 2003 4,1% of non-Aboriginal offenders were on some form of conditional release yet only 29% of Aboriginal federal offenders were serving their sentences in the community. The picture for Aboriginal women presents an even greater discrepancy. While 60% of non-Aboriginal women are in the community only 40% of the Aboriginal women are on conditional release.

Given the continuation of discriminatory barriers to timely release for Aboriginal offenders, I reiterate my recommendations of 1999 that:

- **a Senior Manager, specifically responsible and accountable for Aboriginal programming and liaison with Aboriginal communities, be appointed as a permanent voting member of existing Senior Management Committees of the Correctional Service at the institutional, regional and national levels; and**
- **the Correctional Service's current policies and operational procedures be immediately reviewed to ensure that discriminatory barriers to reintegration are identified and addressed. This review should be independent of the Correctional Service of Canada and be undertaken with the full support and involvement of Aboriginal organizations.**

WOMEN OFFENDERS

My comments in last year's Report remain relevant:

"The current state of Women's Corrections at the federal level must be viewed within the context of the 'vision for change' provided more than a decade ago by the Correctional Service's Task Force on Federally Sentenced Women (Creating Choices, *1990). The central theme of* 'Creating Choices' *was, 'that women's correctional needs are profoundly different from men's, and that to do justice to the aims and purposes of a sentence imposed on women, the correctional system must be gender sensitive' (Justice Arbour, 1996).*

The 1995 Arbour Commission of Inquiry into Events at the Prison for Women provided both an impetus and a forum for the Correctional Service to commit to a set of operational principles for the future management of Women's Corrections. Justice Arbour's Report of April

1996, in addition to passing extensive comment on the Correctional Service's "disturbing lack of commitment to the ideals of justice", provided a series of specific recommendations designed to ensure that future correctional practices would meet the needs of women offenders.

The initial response to the Arbour Report was positive. The Solicitor General in June of 1996 accepted the Report's central premise; "that there must be respect for the rule of law by the Correctional Service in the way it carries out its responsibilities". The Minister announced that a Deputy Commissioner of Women's Corrections would be appointed and the "recommendations for related organizational and program changes" would be implemented. A number of the Report's recommendations were identified at the time as "requiring further detailed study to determine the most effective means of achieving the objective that underlies the recommendation". These recommendations were to "be dealt with as part of a final response plan".

2001–2002 Recommendations

The Arbour Commission of Inquiry was a very public and very inclusive process. The Report was a landmark for corrections in this country. Its findings and recommendations focussed our attention not only on the potential for Women's Corrections but as well on the requirement for openness, fairness and accountability in correctional operations.

The movement of women from the men's penitentiaries to the Regional Facilities will present the Service with a number of immediate and long-term challenges. To meet these challenges, there is a need for a refocusing on both the potential for Women's Corrections and the requirement for openness, fairness and accountability.

I recommend that this refocusing begin with:

- the completion of a "final response plan" by the Correctional Service on Justice Arbour's recommendations by October 2002;
- the distribution of the response plan to stakeholders (government and non-government) by November 2002;
- the initiation of a public consultation process by January 2003; and
- the issuing of a final report on the status of Justice Arbour's recommendations by April 2003.

CSC Response

Sections 4 (h) and 77 of the CCRA provide specific guidelines with respect to the care and custody of women offenders. There is ongoing consultation with key stakeholders on issues that will have an impact on women offenders.

CSC has responded to all of the recommendations in the Arbour Report that are within its jurisdiction.

Recommendations with respect to new legislative provisions on sentence administration were referred to the Department of Justice for consideration. There has been extensive discussion, consultation and reporting on action taken throughout the implementation process. Appropriate management structures are in place for the planning, execution, implementation and monitoring of recommendations targeting ongoing correctional issues.

Correctional outcomes for women offenders, for example re-offending rates of offenders under supervision, have remained fairly stable over the last 6 years. Data concerning interventions and correctional results are monitored by the Executive Committee.

Developments in 2002–2003

The Service's response on Women Offenders was at best unfocused and failed to address either the specifics of the issues raised or my recommendations.

I met with the Commissioner on April 7, 2003. We detailed our concerns as set out above and the Service made the following undertakings:

- to investigate the possibility of a public government response to the Arbour recommendations
- to determine the outcome of the Department of Justice's considerations of the Arbour recommendation with respect to legislative

mechanisms "to create sanctions for correctional interference with the integrity of the sentence".
- to determine how to update stakeholders on CSC responses to Madam Justice Arbour's recommendations

As of this writing we have received no response on these points.

Accordingly, I reiterate my previous recommendations pending a response.

SEXUAL HARASSMENT

An improved, effective means to address offender complaints of sexual harassment has been a clear need for some time.

A key recommendation of the Arbour Commission in 1996 was that "the sexual harassment policy of the Correctional Service be extended to inmates".

Our Office has consistently found that all of the features of the Correctional Service policy on sexual harassment of employees should be present in its policy regarding offenders. In July 2001 it appeared that the Service was prepared to implement just such a measure. Its draft policy contained many of the measures that we had advocated to ensure the independence, competence, thoroughness, confidentiality, sensitivity and effectiveness of this exceptional recourse.

2001–2002 Recommendations

That the Service immediately implement a policy on the Investigation of Allegations made by an Offender of Sexual Harassment which provides:
- that investigations are convened by the Deputy Commissioner of Women or if the complainant is male the Regional Deputy Commissioner;
- that a copy of all convening orders is forwarded to this Office;
- that all members of the Board of Investigation are trained in managing sexual harassment complaints;
- that at least one Board member is from outside the Correctional Service and that all Board members are independent of the facility where the complaint was filed;
- that complainants are consulted both during the investigation and prior to finalising the report in order to provide additional information and comment which will be recorded as part of the final report;
- that a copy of all finalised reports is provided to both complainants and this Office in a timely fashion; and
- that responsive follow-up action by the convening authority is initiated in a timely fashion.

CSC Response

No form of harassment against or by staff, offenders, visitors, contractors is tolerated by CSC.

The policy documents are in place. CSC has implemented Treasury Board Policy "Resolution of Harassment in the Workplace" to address harassment prevention and resolution for staff.

Appropriate redress and resolution mechanisms (e.g., Grievance system, Office of the Correctional Investigator and the Canadian Human Rights Commission) are also in place to investigate alleged incidences of sexual misconduct and other serious allegations against offenders by staff, contract workers and volunteers.

Individual cases of allegations of sexual harassment by staff towards offenders are brought to the immediate attention of the Commissioner or the Senior Deputy Commissioner. As we have in the past, we will rely on the CI to raise allegations of sexual harassment with Wardens and district directors. No cases of sexual harassment have been reported in the last two years.

Developments in 2002–2003

This response confirmed a substantial turn-about on the part of the Service. In 2001 it had published a draft Commissioner's Directive that would have effected virtually all of our recommendations. In

effect, the draft applied the protections of the policy for staff to offenders.

We expected that the draft would be finalised in the next fiscal year and that the matter would be resolved. In September 2002, however, policy was published that reneged on the principles set out in the draft and relegated offender complaints to consideration under a minimally altered grievance procedures. In our view, few of the elements that would have provided effectiveness or independence were retained in the grievance procedure approach.

The Final Report of the Cross-Gender Monitors, released in April 2001 is consistent with the Arbour Commission recommendations. The Report, which the Service commissioned to address issues of harassment of women offenders, strongly recommended the implementation of an effective redress system and commented extensively on the Service's responsibility to ensure that complaints of harassment were independently investigated by trained individuals in a thorough and timely fashion. The Service has not yet responded to the Report.

Finally, I note that, according to the Service's own data, there were a total of 21 grievances on sexual harassment/misconduct in 2001-2002 and 12 this fiscal year.

We have raised our serious concerns with the Service on a number of occasions, culminating at our March 31 meeting with the Commissioner and the Senior Deputy Commissioner.

The Correctional Service has taken the view that many of the elements of its policy on staff complaints are available in the grievance process, albeit not expressed as clearly as should be the case.

As of this writing we have not come to an agreement that would meet the interests of offenders and the Service on this matter. Nevertheless, we have acknowledged that it may be possible to create an investigative process under the general ambit of the Offender Complaints and Grievances system provided that these complaints are independently investigated by trained individuals in a thorough and timely fashion.

I recommend that the Correctional Service adopt in principle the same policy for harassment of offenders that it has adopted with respect to harassment of employees, subject only to such changes as are required by the fact that offenders are not employees or members of bargaining units.

I further recommend that this policy be promulgated by September 30, 2003, after due consultation of offenders and the Cross-Gender Monitors.

CASE PREPARATION AND ACCESS TO PROGRAMMING

A prime means of achieving safe, timely reintegration of inmates into the community is the provision, at junctures that effectively anticipate intended release dates, of needed programs.

As well, it is essential that analysis and recommendations be completed by case management staff soon enough that timely decision on release can be taken.

We have found that shortcomings in both these respects have resulted in delays, especially in the case of Aboriginal offenders.

We have repeatedly recommended that these shortcomings be targeted and remedied.

2002 Recommendations

1. that the Service initiate immediately a review of program access and timely conditional release focussed on:

- current program capacity, waiting lists and specific measures required to address any deficiencies;

- the specific reasons for delays of National Parole Board reviews and actions required to reduce the numbers;
- the reasons for the decline in unescorted temporary absences and work release programming and the specific measures required to increase participation in this programming; and
- the reasons for the continuing disadvantaged position of Aboriginal offenders in terms of timely conditional release and a specific plan of action to address this disadvantage.

2. that this review, inclusive of detailed action plans, be finalized by November 2002.

CSC Response

Preparing offenders for safe release to the community is the mandate of the CSC.

Analyses as proposed by the OCI are achieved through regular reviews at the operational level (institutions and parole offices) as well as through more systematic reviews at the Regional and National Headquarters. In addition, forums to discuss performance are set within the CSC and between CSC and the National Parole Board.

CSC has recognized a decline in the use of measures normally associated with the successful preparation of offenders for safe release, e.g. unescorted temporary absences, work releases and discretionary forms of parole. This trend signifies that offenders are not able to meet the test of demonstrating that he/she has reduced the potential of re-offending.

CSC has taken steps to review its operating infrastructure and is planning to implement correctional regimes for specific groups of offenders. Regimes are institutional routines that will more explicitly describe behavioural/attitudinal expectations towards offenders, in terms of therapeutic programming and social interactions. They will be aimed at teaching and assisting the offender to take responsibility and accountability for his/her actions, thus preparing for safe release to the community as law-abiding citizens. More detail is outlined in the CSC Report on Plans and Priorities.

It can be expected that more focus on intervention, geared towards selected groups of offenders showing similar characteristics, will lead to better preparation for safe release.

Developments in 2002–2003

We found that the Correctional Service's reply did not address the specifics of our recommendations—a focused review of programme access and timely release based on the enumerated elements, with clear action plans and measurable objectives. Rather it identified purported changes in the profile of the inmate population as a principal obstacle to early release and advocated a future approach, the Operational Regimes system, as the main solution to the issues.

We stated last year as evidence of our concerns that:

- 53.9% of the reviews for full parole, in the 4th quarter of last year, were delayed. In the 4th quarter of 1999–2000, 42.8% were delayed;
- 72% of Aboriginal offenders are incarcerated past their full parole eligibility date; 59% of non-Aboriginal offenders are incarcerated past their full parole eligibility date;
- Suspension Warrant of Conditional Release per 100 is 13 for non-Aboriginals and 26 for Aboriginals;
- 56% of non-Aboriginals and 35% of Aboriginals during the 4th quarter of 2001–2002 reached warrant expiry without a revocation of their conditional release;
- in the 4th quarter of 1999–2000, 1,034 unescorted temporary absences and 831 work releases were recorded; in the 4th quarter of 2001–2002, the numbers were 698 unescorted temporary absences and 417 work releases; and
- the number of Aboriginal unescorted temporary absences and work releases have gone from 215 in the 4th quarter of 1999–2000 to 130 in the 4th quarter of 2001–2002.

At the time of the Service's reply, the Regime system was in the very early stages of development and its impact on our findings and recommendations was unknown. Since then, development of the regime approach in institutions has been subject to changes of focus and delays. In any case, nothing in the Regime approach nor in any change in the profile of the inmate population precluded the measures which we recommended.

In the absence of more tangible responses, I recommend:

- **that the Correctional Service provide a report on its examination and conclusions with respect to the items specified in our previous recommendations by the end of October 2003; and**
- **that the Service provide an Action Plan by the end of December 2003 detailing the measures to be taken to address any deficiencies identified, including measurable criteria to adjudge success of the measures.**

INMATE INJURIES AND THE MONITORING OF INSTITUTIONAL VIOLENCE

The accurate and timely recording and analysis of information on institutional violence and inmate injuries, is essential to safe and humane custody.

For this reason we have repeatedly recommended improvements in the Correctional Service's capacity in these areas to ensure an appropriate level of senior management focus on these significant issues and that corrective action, where necessary, is initiated in a timely fashion.

2001–2002 Recommendations

Institutional Violence

that the Service take immediate steps to fulfil their previous commitments to the monitoring of institutional violence through:

- the implementation of an information system capable of capturing accurate and reflective data;
- the quarterly production of an analytic report on institutional violence; and
- the review of these reports by the Service's Executive Committee.

Inmate Injuries

that the Service implement a national policy on the Reporting, Recording and Review of Offender Injuries to ensure:

- the timely and accurate recording of injuries and the circumstances leading to those injuries;
- the quarterly analysis and reporting of information collected on inmate injuries; and
- the review of the quarterly reports by the Service's Executive Committee.

CSC Response

The prevention and control of violence is—as it must be—an on-going concern for correctional systems world-wide. CSC monitors and examines each incident of violence in an effort to improve measures to prevent and reduce future incidents.

CSC has recognized that current reporting mechanisms need to be improved in order to capture all the incidents related to disruptive behaviour within institutions. CSC has re-designed its reports which will be implemented by October 2002. Data quality will be closely monitored during the implementation phase

Injuries of offenders are certainly a concern of CSC. Institutional Occupational Safety Health Committees review inmate accidents as part of their mandate. To further reduce the potential for inmate and staff injuries, for the past six months, only Institutional Emergency Response Teams (IERT) or trained Cell Extraction Team members have been conducting cell extractions.

Developments in 2002–2003

We found that the response did not address the substance of the recommendations:

- the need for a comprehensive tool and procedure for the identification and review of inmate injuries and institutional violence;
- the production of quarterly analytic reports on institutional violence and inmate injuries;
- the review of these reports by the Executive Committee.

In November and December 2002 members of my staff met with CSC officials to attempt to clarify and remedy the marked discrepancies that we had observed in information on the seriousness of injuries recorded by the Service. We asked that we be forwarded investigations, as required by s.19 of the Corrections and Conditional Release Act, of a number of cases of "serious bodily injury" that the Service apparently had not sent us. As well, we sought to establish a quarterly reporting of data review by CSC's Executive Committee (EXCOM).

Through the meetings and our subsequent correspondence with the Senior Deputy Commissioner, the parties were able to agree on the need to collaborate to insure the accuracy of data and the timely referral of investigative reports on inmate death or serious injury to our Office as required by s.19 of the CCRA. Nonetheless:

- gaps still existed in the cases that were forwarded to us;
- confusion persisted on the accurate identification of seriousness of injuries;
- the analysis and use of quarterly reports by EXCOM had not been clarified; and
- there remained a need for a comprehensive mechanism to identify and report on relevant data on violence and injuries to appropriate managers.

Subsequent to my meeting with the Commissioner on this topic, the Senior Deputy Commissioner forwarded to our Office a data record which was intended to clarify the figures on which senior management conducts analyses of inmate injuries. The data on the record related to death, self-inflicted injuries, minor assaults and suicides disclosed serious discrepancies when compared to other CSC information sources. We have suggested another meeting to address these discrepancies. Pending the results of this meeting, and other discussions:

I recommend that my previous recommendations with respect to institutional violence and inmate injuries be addressed by the Correctional Service and specifically:

- **that a system of quarterly reporting on violence and inmate injuries to EXCOM be implemented by the end of June 2003;**
- **that the Correctional Service mandate a special review of the accuracy of the data that it is able to retrieve by the end of October 2003;**
- **that the Service adopt a system that will identify injuries based upon the seriousness of their physical or emotional harm to the inmates involved, and not with respect to the seriousness of the circumstances in which the injuries occur; and**
- **that the Correctional Service establish a plan to ensure, by the end of June 2003, that all incidents of major inmate injury are investigated in a thorough and timely fashion.**

INVESTIGATIONS

Safe and humane custody depends in great part on thorough, objective and timely investigation of incidents that harm or threaten the safety of both staff and inmates. Accurate information gleaned from the investigation of such incidents, if reviewed according to consistent and useful standards, can be applied by Correctional Service managers to anticipate and prevent further harm.

We have found that the Service has lacked comprehensive tools and procedures, accurate data and clear definitions necessary to enable managers

to fulfil this function. As well, the timeliness of investigations has been a long-standing area of concern.

In the specific case of investigations of "serious bodily harm" which must be referred to our Office, under S. 19 of the Corrections and Conditional Release Act we have found that problems of definition have resulted in some cases not being brought to our attention or reasonably investigated.

2001–2002 Recommendations

- that the policy on Investigations include specific timeframes for the completion of Investigative Reports and the verification of Action Plans.
- that the Service monitor compliance with these timeframes and report on a quarterly basis the results to the Service's Executive Committee.
- that all Investigative Reports into inmate death or serious bodily injury be reviewed nationally with a summary report on the recommendations and corrective actions taken, produced quarterly;
- that guidelines for the determination of serious bodily injury be incorporated into the Service's policy on Investigations; and
- that all Investigative Reports into inmate deaths and serious bodily injury be provided to this Office within ten weeks of the convening of the Investigation.

CSC Response

CSC is committed to conducting timely, fair, independent, reliable and thorough investigations into incidents.

CSC is adjusting its policy framework to improve the review of incidents. Proposals from the OCI have largely been included in the adjustment.

Implementation is scheduled for October 2002.

Developments in 2002–2003

The Service promulgated in September 2002 a revised Commissioner's Directive on investigations. The policy did seem to indicate the Service's intention to review incidents in a more coordinated and timely fashion but did not address our recommendations for:

- quarterly reports on compliance with policy timeframes;
- national review of all investigations into inmate death and bodily harm, summarized in quarterly reports;
- incorporation into policy of guidelines for determining serious bodily harm; and
- providing our Office reports on inmate death and serious harm within ten weeks of the convening of the investigations.

At meetings in November and December 2002, CSC agreed to a number of undertakings:

- to complete quarterly reports on investigations of serious bodily harm or death and to share these with us;
- to ensure that CSC Investigations Branch and this Office are advised of any serious bodily injury;
- to incorporate guidelines to clarify the definition of serious bodily injury into the revised CSC Health Services Manual; and
- to provide investigative reports pursuant to s. 19 of the CCRA (inmate death and serious bodily injury) to this Office within three months of the incident.

While these undertakings represented progress, a number of the specifics of our recommendations remained un-addressed. Moreover, as of this writing, we have not received the above noted quarterly reports or consistent notification of incidents resulting in serious bodily injury.

I therefore recommend that the Correctional Service provide the information which it has undertaken to provide and otherwise perform the measures that I recommended in my last annual Report by the end of October 2003.

SPECIAL HANDLING UNIT

The Special Handling Unit ("the SHU") represents the most restrictive level of general institutional custody within the penitentiary system. We have often questioned the need for one designated institution to house offenders who are found to be very dangerous. Our view has been that such cases could be more effectively managed in maximum-security institutions.

Our position has been reinforced by the apparent inability of the SHU to provide programming suited to the needs of its residents, in particular mental health needs, and to motivate inmates to actually participate in programs in significant numbers. Absent these elements the real function of the SHU is simply to house dangerous inmates rather than to address the danger that they represent.

2001–2002 Recommendations

that the Service's current review of the SHU policy focus on:

- the effectiveness of the SHU in meeting its current stated objective;
- the level of program participation and the relevance of current programming to the identified needs of the SHU population;
- the resource requirements necessary to meet the programming needs of the existing population;
- the appointment of an independent co-chair to sit with the Senior Deputy Commissioner as the decision-maker on SHU cases; and
- the implementation of a monthly independent review process for offenders housed in segregation awaiting transfer to the SHU.

that this SHU policy review, which was initiated in May of 2001, be finalized by July 2002.

CSC Response

The Special Handling Unit (SHU) provides an environment to incarcerate inmates who cannot associate with other inmates because of propensity for acting-out violently.

CSC takes this opportunity to note that, in fiscal year 2001–2002, the population of the SHU decreased. No inmates were released to the community directly from the SHU, as a result of reaching their Warrant Expiry Date and/or Statutory Release dates. All cases were assessed and then reviewed by the National Advisory Committee (NAC). Seventy-eight percent of the decisions to transfer an inmate from the SHU to other institutions were acted on within one month.

CSC recognizes the ongoing requirement to ensure these violent and difficult cases are managed within the law and in a manner that prepares them for safe and successful return to a maximum-security institution at the most opportune time. To assist these inmates, a specific SHU Intervention Strategy is being developed. It focuses on motivating these inmates to participate in the development of a Correctional Plan that will lead to a transfer to a maximum-security facility. These personalized interventions will be based on inmates' profiles, their participation and cooperation levels and the degree of change being achieved. Resource requirements will be considered as part of the work associated with the development and implementation of the SHU Intervention Strategy mentioned above.

The SHU currently offers programs in Relational Skills, Violence Prevention, Substance Abuse, Sex Offender Programming and individual motivation to correctional treatment. In addition, inmates are active in individual psychological therapy, school, alcoholics anonymous, aboriginal information sessions with elders, chaplaincy services and meetings with their parole officers.

CSC has amended the policy to include an external member on the National Advisory Committee.

Developments in 2002–2003

The response did not address our recommendations on the focus of the review or the resource requirements of a more effective approach. Moreover, the response did not reflect the real situation regarding the participation of a community representatives in SHU decision-making—that the Committee on

which this person sat simply advised the Senior Deputy Commissioner, the actual decision-maker. Finally, the response did not indicate whether timely reviews of inmates in segregation awaiting SHU placement were being conducted.

Since the Service's response, however, I am pleased to report that there have been positive developments.

The Service has established a procedure to require Regional reviews of the continued viability of SHU placement for inmates in segregation for more than six months awaiting transfer to the SHU. We would have preferred that this review take place more frequently and that the decision be taken by a manager at the National Headquarters level. Moreover we continue to advocate that outside input to the review be provided. Nevertheless we are prepared to monitor the effectiveness of the approach for the time being.

The Service has also determined that consideration by the Senior Deputy Commissioner of decisions on SHU placements and release should take place in concert with the National SHU Advisory Committee. This body includes the community representative that the Service has introduced. As such, we believe that the requirement for outside participation in decisions has been met—albeit not necessarily on a permanent basis and not in a manner consistent with the recommendations of the House of Commons CCRA Review Sub-Committee.

I am encouraged by the current operation of the National SHU Advisory Committee and the direction provided by the Senior Deputy Commissioner. We continue to have concerns related to the programming, resource levels in support of programming and access to mental health facilities. These matters will be further reviewed with the SHU Advisory Committee and the Senior Deputy Commissioner.

DOUBLE BUNKING

The Correctional Service has long recognized the importance of single cell occupancy in federal institutions. Problems of personal safety, institutional security and effective supervision necessarily arise from double occupancy.

Nevertheless the practice of double bunking has persisted for many years, due in part to limitations on physical space and insufficient staffing and in part, in our view, to an unwilling-ness to prioritize the problem from a management perspective.

The negative effects of double bunking are particularly acute in segregation and other non-general population areas where movement is severely restricted and inmates are confined to their cells for extended periods of time.

2001–2002 Recommendations

- that the Commissioner issue direction immediately prohibiting the practice in segregation units; and
- that the Service finalize plans to eliminate double bunking in all non-general population units by September of 2002.

CSC Response

The Service is making every effort to eliminate double occupancy where possible, with due regard to our mandate of public safety while exercising responsible stewardship of public funds.

CSC has made progress in eliminating double bunking in administrative segregation. Direction has been issued through policy that only in an emergency situation, the Institutional Head may make necessary exceptions to the normal accommodation policy. Plans are documented in CSC's Report on Plans and Priorities to address double-bunking in regular institutional regimes.

Developments in 2002–2003

We found that the respond failed to address our recommendation with respect to specialized units

besides segregation areas—such as reception and assessment units, where double bunking remains a major area of concern.

We as well noted in the course of our review of this matter that the Service did not have readily available current information on the level of double bunking in non-general population units.

I recommend with respect to double bunking:

- **that the Service finalize plans for the elimination of double bunking in all non-general population units by September 2003;**
- **that the Service establish a reliable data base on the level of double bunking within its institutions; and**
- **that the Service establish policy requiring any double bunking, in non-general population units, other than in emergency circumstances of less than 48 hours, to be approved in writing by the Commissioner.**

USE OF FORCE

Once again this year the Service reports in excess of 1000 uses of force. Once again we emphasize the importance of submitting such actions to careful and objective review and analysis in order to ensure compliance with law and policy and the effective identification of systemic areas of concern.

As has been the case since 1997 all use of force videos and supporting documents are reviewed by this Office and CSC National Headquarters. CSC policy changes introduced in 2001 required a more rigorous review at the regional and national levels. Although use of force interventions have measurably improved we continue to find non-compliance with policy in the areas of:

- authorization and use of gas;
- decontamination procedures following the use of gas;
- post incident health care interventions;
- strip search and privacy procedures;
- use of force in support of mental health interventions;
- authorization and use of restraint equipment; and
- the recording and follow-up on inmate statements of inappropriate or excessive use of force.

I continue to find that the Service's current information system on use of force incidents lacks information on:

- policy violations;
- circumstances leading to use of force;
- follow-up on allegations of excessive use of force; and
- numbers of staff and inmate injuries incurred.

As such the Service's existing Use of Force Reports, while presenting raw data on the number of incidents and type of force used, provide limited information and analysis to assist the Service in either reducing the number of incidents or addressing systemic areas of concern raised by these incidents.

2001–2002 Recommendations

that the Commissioner issue specific direction with regard to Use of Force to ensure:

- that information on injuries, policy violations and the circumstances that lead to the incident is collected;
- that a report, inclusive of this information, is provided on a quarterly basis to management committees at the regional and national levels for the purpose of identifying and addressing areas of concern;
- that the written results of the reviews undertaken by Women and Health Services sectors are provided in a timely fashion;
- that the follow-up by national managers is consistent and timely; and

- that investigations into inappropriate or excessive force are convened at the regional level and include a community board member.

CSC Response

In the interest of public, staff and offender safety, CSC is committed to ensuring that employees have the tools to do ongoing risk assessments of situations that arise. CSC introduced a Situation Management Model which articulates a risk assessment process and identifies combinations of factors that warrant different responses to ensure public, staff and offender safety.

The inappropriate application of use of force techniques is now a rare occurrence.

CSC agrees however with the CI that even better mechanisms are required to monitor and evaluate all incidents of use of force. CSC does collect and analyze information on such incidents. For example, information contained in the security module of the Offender Management System and the 'Use of Force' incident report review is analyzed by management at the institutional, regional and national levels on a case-by-case basis. CSC uses this analysis to improve its processes and continuously monitor the completeness of the data being collected.

The Security Branch, Health Services Branch and the Women Offender Sector review use of force incidents to ensure compliance and that follow-up by managers is consistent and timely. Necessary action pertaining to any violation is acted on. Timeliness of reviews by Health Services has been improving through training of additional staff to perform reviews.

Developments in 2002–2003

We found that the response did not address our specific recommendations on the need for comprehensive identification, reporting and management review of use of force information, especially in the areas of injuries and policy violations. As well the Service failed to address our recommendation that investigations into inappropriate or excessive force be convened at least at the Regional level and always include investigators from outside the Service.

Subsequent discussions with the Service indicated their intention to provide training to Health Service staff and Federally Sentenced Women staff in order to participate more effectively in use of force reviews. They also announced projected improvements in informatics tools that they said would improve their ability to monitor use of force incidents.

While significant progress has been made on the quality and consistency of the regional and national reviews of individual use of force incidents, the areas of concern identified by this Office for the most part remain works in progress.

I therefore recommend that the Correctional Service provide responses, including action plans to implement the measures referenced in my previous recommendations by October 31, 2003.

ALLEGATIONS OF STAFF MISCONDUCT

Section 93 of the CCRA requires a redress process for inmates that is timely, effective and can be used without fear of reprisal. It is essential to safe and humane custody not only that this be so but that inmates perceive it to be so.

To this I would add that an effective and utilized redress system is a necessary source of information for management purposes.

Nowhere are these considerations more important than in the case of inmate allegations that staff have committed acts that are contrary to law or to professional conduct policy.

Our Office long ago recommended that a special procedure be established to deal with these complaints—one that will permit confidential, prompt and independent review. Our view is that the normal grievance procedure is not perceived as sufficiently timely or protective of inmate complainants. Nor is it perceived by the inmate population as independent.

2001–2002 Recommendations

That a consolidated policy on the Investigation of Allegations of Staff Misconduct be developed to ensure that the process is transparent, fair and timely.

CSC Response

CSC agrees with the need for a consistent, distinct process to ensure that inmate complaints of staff misconduct are investigated in a timely, thorough and fair manner.

CSC does provide inmates with numerous mechanisms to register complaints against staff. Investigation procedures and time limits to report are already contained within a number of CSC policies. Therefore, CSC does not agree that additional policies on this issue are required.

Developments in 2002–2003

We continue to regard this redress mechanism as fundamental to the principles of the Corrections and Conditional Release Act while remaining conscious of the need not to unnecessarily duplicate and complicate existing redress mechanisms. Indeed we underlined this view in our January discussions with CSC staff on amendments to the offender complaints and grievance procedure.

I therefore recommend that the inmate grievance process be revised to provide, in the case of complaints involving staff misconduct:

- **that inmates be permitted to address complaints directly to the Institutional Head (or his supervisor if the complaint is against him) in a manner concealing the nature of the complaint;**
- **that the institutional head personally review the complaint to determine if it is frivolous or otherwise an abuse of the process and to determine if further information is necessary before proceeding to an investigation;**
- **that, where the complaint is considered potentially well-founded, the institutional head authorise the investigation of the complaint by a panel composed of staff from another institution and of an independent community person;**
- **that the results of the investigation be reported to the Institutional Head with copy to the Regional Deputy Commissioner for review and timely response to any recommendations arising from the investigation; and**
- **that complainants be provided timely and ongoing access to legal counsel and be entitled, at any juncture, to refer the matter to the Police.**

INVOLUNTARY TRANSFER AND CONSENT TO MENTAL HEALTH INTERVENTIONS

Correctional Service policy, supported, in our view, by the law, requires informed consent not only for actual therapeutic interventions but also for mental health assessments. Moreover, some provincial legislation requires special circumstances to exist before a patient may even be admitted to a mental health facility without the patient's consent.

CSC maintains that in order to meet its obligation to assess an offender's risk, it may subject an offender to an assessment based on passive observation and on a review of the offender's file. To this end, where an offender does not consent to a full mental health assessment, the Service asserts its right to involuntary transfer inmates to maximum-security mental health facilities, even if this represents an increase in the restrictiveness of custody.

This compromises the principles of informed consent and the least restrictive custody provisions of the CCRA. In our view, "passive assessment" could be accomplished in the institution from which the inmate is being transferred by the mental health professionals at that institution.

Prior to my last Report the Service indicated that a review of relevant policies was underway with a view to amending them to make it clear that inmate consent to risk assessments is not required where the assessments:

1. do not require the offender's active participation; and
2. are not being done for the purpose of imposing treatment.

2001–2002 Recommendations

That, pending a review of the proposed policy amendments, the policy of involuntarily transferring inmates to psychiatric facilities for the purpose of risk assessment be rescinded.

CSC Response

Risk assessment is an integral part of the case management process, essential to ensuring public safety. It is CSC's obligation to ensure that assessments are complete and relevant to the decision at hand.

In the interest of public safety, CSC's position is that risk assessments will be done even where offenders do not give their consent. This is consistent with meeting our obligations under the CCRA to provide decision-makers (whether CSC or NPB) with all relevant information.

Developments in 2002–2003

We reiterated our view that it is not necessary to transfer an inmate to a mental health facility in order to conduct a "passive" assessment. The Service responded that it "may be necessary" to do this.

We acknowledge that there could be circumstances where expertise is not available to conduct a passive assessment at an inmate's "home institution". We believe such exceptional circumstances would be rare. We believe that the Service has a heightened obligation to examine all reasonable alternatives, including alternative means of assessment, before proceeding to such an extreme measure. In this regard we believe that the Service should take special care to ensure that the inmate is informed of all relevant information on all possible options so that s/he can provide input to any decision taken.

The Service has indicated that its practice is not to effect such transfers and that it is willing to apprise our Office if ever such a transfer is being considered. Based on this undertaking, and on the above principles (wherein there is no fundamental disagreement) I am prepared to let the matter stand, reserving my option to intervene if we find that inappropriate actions are being taken.

STRIP SEARCH POLICY

Safe and humane custody and indeed compliance with fundamental freedoms set out in the Charter of Rights and Freedoms require that very intrusive procedures be carried out under very specific safeguards. This is obviously the case with strip searches of inmates and visitors and all the more so where use of force is considered in order to effect a search.

In 1999 our Office raised two cases where we believed that law and policy had been breached in effecting strip searches—one involving use of force and one involving an emergency search of all inmates in an institution. A detailing of these issues was provided in the case summaries section of my 1999–2000 Annual Report. In response to our recommendation that these incidents be reviewed by an impartial third party, the Commissioner created a Task Force with representation from our Office.

As I understood it at the time, the mandate of the Task Force was "to learn more about how strip searches are conducted across the Service" so as to identify areas of non-compliance with law and policy.

As of our last Annual Report a report had not yet been finalized.

2001–2002 Recommendation

that the Service's Task Force Report on Strip Searches be immediately released inclusive of action plans to address identified areas of concern.

CSC Response

The Service agreed that it was necessary to review the use of strip searches as a deterrent to the introduction and concealment of contraband. The Security Branch and the OCI conducted a review of the situations where strip searches occur. It was found that strip searches are indeed necessary. The OCI indicated that their concerns with regard to strip searches related to use of force are being addressed through the use of force reviews. The Report will be available in Fall 2002.

Developments in 2002–2003

The Service's response was a misrepresentation of our position with respect to strip searches and failed to address the specifics of the mandate given to the Task Force in December 2000. A detailing of our concerns has been appended to the Service's draft Report on Strip Searches.

The draft Report and Action Plan was shared with our Office in November 2002. After expressing our concerns with the content of the draft, my staff and CSC staff met again and the Service undertook to respond to the concerns that we had identified with the draft Report. Specifically:

1. It did not consider specific cases where force had been utilised in effecting strip searches, including the cases that we had submitted in raising the subject two years ago.
2. Inmates and visitors, two groups most directly affected by strip searches, were not consulted by the Working Group.
3. Section 53 of the Corrections and Conditional Release Act, which sets out criteria for emergency strip searches of all inmates in a unit or in a penitentiary, was not considered.
4. Grievances with respect to strip searches were not identified or analysed.
5. On-going breaches of policy regarding strip searches during use of force incidents have not been reviewed.
6. No time frame or plan for including information on all the elements of strip searches has been incorporated into the Service's data bank (the Offender Management System).
7. Training arising from the study has been limited to institutional managers and not provided to staff who might actually conduct searches.
8. Training materials, including a booklet on searches and a video, are not complete.

I recommend:

- **that the Correctional Service address the deficiencies that we have identified with respect to the draft Report on Strip Searches; and**
- **that the Service:**
  - **a. ensure that their policies on strip searches respond to the concerns that we identified with respect to the two incidents that we raised in 1999;**

  or
  - **b. submit these two cases to adjudication by an expert third party, as we originally recommended.**

INMATE FINANCIAL RESOURCES

As I have repeatedly indicated, adequate levels of inmate pay are important for two primary reasons:

1. to combat the effects of the illicit underground economy that prevails in institutions where inmate funds are overly scarce; and
2. to provide offenders with sufficient means on release to support their successful reintegration to the community.

To address these issues our Office has repeatedly recommended that inmate allowance levels, which have not been increased in a decade and a half, be adjusted to provide adequate funds for internal purchases and release preparation.

In January 1998 the Service introduced the Millennium telephone system to address security concerns. This system increased the cost of even local calls for offenders by as much as $1.75 per call. No measures have been taken by the Service in five years to bring the cost of calls in line with those in the community. Moreover there has been no assessment of the benefit of the Millennium system as a security mechanism.

2001–2002 Recommendations

Inmate Pay

that the Service's review of the Inmate Pay policy focus on:

- the adequacy of the current pay levels and the impact on the illicit underground penitentiary economy; and
- the adequacy of funds currently available to offenders on their release to the community.

Millennium Telephone System

that the Service provide an immediate compensation to the inmate population to bring the cost of telephone communications in line with community standards.

that, if the Service is unwilling to provide a subsidy to offset the unreasonable cost of this security system to the inmate population, that immediate consideration be given to whether it is necessary to continue with the Millennium Telephone System.

CSC Response

To address the complexities of the current pay system, CSC is examining all policies related to inmate monies, pay and the management of these funds. The study will address issues raised by the CI, as well as those raised by the public. Stakeholders, including the OCI will be consulted.

In an attempt to control the cost of telephone calls, while addressing security issues, CSC asked for proposals for a new telephone system. Once the appeals of the tendering process are dealt with, the Service will proceed quickly with the implementation phase. CSC will not consider the provision of subsidies to inmates at this time—however, in cases of emergency such as serious family illness or death or for other special circumstances, CSC may authorize the use of Government telephone network lines by inmates.

Developments in 2002–2003

As to inmate pay in general, we found the response was vague as to timing and as to the specific offender problems that were the basis for our recommendation.

Nevertheless we did participate in the first round of discussions on modifications to policy on offender finances, which occurred in November 2002. The discussions were indeed very broadly based and incorporated ideas such as how allowances and access to funds could be used as incentives under the "Operational Regimes" approach.

We reiterated our specific recommendations and asked that they be considered in development of the policy. As of this writing, we have received no response.

While we recognize that a review of the nature and uses of inmate allowances in the interest of good corrections is appropriate, we are not convinced that our recommendations conflict with such a review or that they need necessarily await action on the broader policy before being implemented.

Accordingly, **I recommend that the Correctional Service specifically address the issues that I specified in my previous recommendations and report on these, with proposed measures to effect necessary changes, by the end of October 2003.**

With respect to the Millennium telephone system the Service continues to delay implementation of improvements to the system that would involve reasonable fees for inmates and their families.

The expressed reason for this delay is that litigation persists with respect to the contracting out of system improvements. This is unreasonable, in my view. It perpetuates significant financial problems that affect two vital aspects of offender reintegration—community (especially family) contact and ability to accumulate funds for use on release to the community. The cost of protracted litigation is being borne by inmates and their families.

Surely the Service should recognize its obligations in these respects without further delay.

With respect to the validity of the Millennium system as a security devise, we continue to have concerns as to whether the system indeed provides the benefits that it was initially implemented to address—protection of the public against unlawful or abusive use of telephones by inmates. We have never been provided cogent data on the original problem that lead to implementation of the system, nor on whether the system, as costly as it is, has addressed that problem.

Accordingly, I reiterate my previous recommendations on this topic and I specifically recommend that the Service conduct an audit of the effectiveness of the Millennium system as a security device.

TRANSFERS

Appropriate decisions on transfers:

- ensure that inmates will be housed at the least restrictive level consistent with safety of staff, offenders and the public; and
- promote progress toward safe and effective reintegration to the community.

These are fundamental goals of the *Corrections and Conditional Release Act*.

The thoroughness, timeliness, fairness and legal compliance of the transfer process has been a major subject of offender complaints inclusive of delays in the assessment process that takes place when offenders are admitted to penitentiary.

In 2000–2001 the Service had undertaken to review the process but had not yet begun its audit at the time of the 2001–2002 Annual Report.

2001–2002 Recommendations

that the Commissioner:

- immediately initiate an audit on the quality of the transfer data (which for the past three years has been characterized by the Service as "in question") to determine its current validity;

- develop a framework for the assessment of the transfer process which specifically addresses the previously noted areas of concern;
- provide that framework to this Office by the end of July 2002; and
- finalize the assessment of the transfer process, inclusive of specific action plans by November of 2002.

CSC Response

The Service is committed to ensuring that its transfer process leading to inmate transfer decisions is thorough, objective and timely and the process be reasonably monitored to ensure compliance with the administrative fairness provisions detailed in the legislation.

An audit of the Transfer Process has been included in CSC's Annual Audit Plan for fiscal year 2002–2003. The audit is currently underway. The objectives and criteria for this audit reflect the OCI's concerns and were provided to the OCI as requested.

Developments in 2002–2003

We received preliminary information on the findings of the Audit on February 21, 2003 and received the final draft on May 18, 2003.

While the Audit on transfers did not address two important focuses of our concerns:
- why offenders are being housed at higher security levels than required by their security classification; and
- the quality of the data used for monitoring the transfer process, the Service has developed an action plan on a series of recommendations provided by the audit.

As well, the Service has indicated that they are developing a Management Control Framework for use by all institutions to assess legal compliance regarding transfer procedures and decisions on an ongoing basis.

At this stage, rather than repeat specific elements of our past concerns, it seems appropriate to provide the Service the opportunity to put its plans into effect. We have requested a copy of the action plans developed at the various institutions in response to the Audit's findings.

We will continue to work with the Service to ensure that its transfer process provides thorough, objective and timely decisions, consistent with the fairness provisions of the legislation and policy on transfers.

INMATE GRIEVANCE PROCEDURES

The CCRA mandates "a procedure for fairly and expeditiously resolving offenders' grievances...".

For our Office this necessarily implies a system that will foster confidence in thorough, impartial review. Moreover, it means that the process must be used not only to respond to individual problems but also to take managerial measures to remedy the problems disclosed by the grievance process as a matter of policy and practice.

2001–2002 Recommendations

that:
- the Service initiate action immediately, at all levels of the procedure, to clear up the backlog of outstanding grievances and establish procedures to ensure that grievances are addressed in a timely fashion;
- the Service issue clear policy direction to ensure, on a quarterly basis, that a thorough analysis of grievance data is undertaken by the Health Care, Aboriginal and Women Offender sectors;
- the Service's Audit Report, which was to be finalized in June of 2001, be immediately provided in its draft form to Inmate Committees for their comments;
- the Service release the review of the grievance process undertaken by the Aboriginal Issues Branch; and
- the Service re-visit its rejection of Justice Arbour's recommendations concerning senior management

accountability and external review within the grievance procedure.

CSC Response

CSC takes its legal obligation to provide a procedure for fairly and expeditiously resolving offender complaints seriously.

We agree that action must be taken. CSC is looking at more original ways to respond to the increased number of complaints by offenders. For example, CSC is exploring options to better manage multiple grievors as they submit approximately 40% of all complaints and grievances. Revisions to the inmate grievance procedure will be implemented in January 2003.

There have been efforts at the national and regional levels to address overdue grievances. Unfortunately, this fiscal year, there has been an unexpected and unprecedented increase in the volume of grievances. The third level received 25% more grievances in 2001–2002 than the previous year, while at the regional level, the increase was almost 40%.

Quarterly data reports on inmate grievances are currently produced by CSC.

The Service's Audit Report on the grievance system was finalized in June 2002. All Wardens have been instructed to provide a copy of the audit report to their respective inmate committees.

CSC is satisfied that senior management involvement in the review and determination of all grievances provides an opportunity for a final objective and fair review of those cases where offenders do not accept institutional responses.

Developments in 2002–2003

We found the response failed to address the specifics of our recommendations. Its assessment of the effectiveness of senior management involvement in grievance reviews was not grounded in measurable outcomes and made no reference either to accountability or to Madam Justice Arbour's recommendation for external review.

Subsequent discussions have centered primarily on the issue of delays. The Service indicated;

- that delays at the Regional and National Headquarters level have continued, with some improvements where concentrated efforts have been made to relieve backlogs; and
- that a number of operational measures have been established which appear promising including use of mediation techniques, development of a Knowledge Management tool and policies to better manage multiple grievors.

On January 24, 2003 we met with Service staff to discuss the draft audit of the inmate complaints and grievance system and made a number of suggestions:

- to render the system more timely;
- to provide procedural fairness with respect to all information considered in the process;
- to ensure more thorough and informed investigation and analysis of grievances;
- to enhance access to alternative dispute resolution at the institutional level;
- to provide independent dispute resolution for grievances on fundamental rights issues or on topics with Service-wide impact;
- to ensure that grievances and their outcomes are a tool for management decision-making at all levels of the Service; and
- to establish special procedures to deal with sensitive complaints regarding health services, staff misconduct and harassment.

As of this writing we await the Service's response to the specific suggestions that we raised. Accordingly, in the absence of evidence of significant change, I reiterate the points that we have made in previous years and make further recommendations on more recent topics of discussion.

I recommend that:

- **by October 31, 2003, the Correctional Service finalize an Action Plan with realistic, measurable objectives and standards for evaluation with respect to eliminating backlogs in grievance responses on a permanent basis and that they immediately implement this plan with a view to successful completion by the end of fiscal year 2003–2004;**

- **the Service issue clear policy direction to ensure, on a quarterly basis, that a thorough analysis of grievance data is undertaken by the Health Care, Aboriginal and Women Offender sectors and that this reporting be in effect by the end of September 2003;**
- **the Service re-visit its rejection of Madam Justice Arbour's recommendations concerning senior management accountability and external review within the grievance procedure.**

With specific regard to Madam Justice Arbour's recommendation, I further recommend that the Service, in consultation with my Office and relevant community stakeholders, establish a pilot project for independent review of third level grievances that are of national significance or that involve fundamental issues of personal liberty, security or legal compliance.

Finally, I recommend that the Service respond to my Office's suggestions on changes to the offender complaints and grievance procedure by the end of June 2003.

YOUNG AND ELDERLY OFFENDERS

It is our continuing view that, in line with international law, minors should be legislatively barred from placement in penitentiaries.

Penitentiaries are simply an inappropriate environment for minors, and indeed for young adults, especially those who are twenty years old or younger. The penitentiary experience of these offenders has consistently borne this out. We see disproportionately high numbers of young people who reach Statutory Release without effective reintegration plans and many of them having spent significant time in segregation or other forms of isolation. In our view, the Correctional Service has failed to appropriately identify the needs of young inmates or to provide them with programming appropriate to their needs.

Elderly offenders represent a large and growing special needs group. Contrary to the case of young offenders, the needs of older offenders were well identified in the findings and recommendations of an internal report by the Correctional Service in 2000. Unfortunately there has been little progress in implementing the recommendations of this report.

Our concerns were echoed by the House of Commons Sub-Committee on Review of the Corrections and Conditional Release Act, which identified both these groups as worthy of special focus, a finding approved in the Government's initial response and include in legislative amendment that have been tabled.

2001–2002 Recommendations

- that the Service immediately finalize their action plans and initiate implementation of the recommendations from the Report of the Elderly Offenders Division;
- that the Correctional Service and the Solicitor General urge amendments to young offender legislation that would prohibit the placement of minors in federal penitentiaries; and
- that the Correctional Service create housing, programming and case management policy and procedures to meet the specific needs of young offenders under their care.

CSC Response

CSC is committed to addressing the needs of all offenders. As the offender population ages, issues such as accommodation (institutional and community), health care, correctional program placement and employment/vocational training become more pronounced. Recommendations from the Report are being considered within CSC's plans and priorities process.

The Service recognizes the prerogative of the courts, through current legislation, to direct the federal incarceration of young offenders. CSC will continue to meets its legal obligations with respect to those young offenders who receive federal sentences. As of June 14, 2002, there were 2 offenders under 18 in CSC institutions and 1 under supervision in the community. Young offenders who are sentenced to a federal term of incarceration are assessed in a manner that takes into account their security and programming needs. The offender's age is explicitly taken into account in these assessments, and therefore in decisions on their placement, programming and case management needs.

Developments in 2002–2003

We found that the Service's response to did not address the specifics of our recommendations calling for concrete action plans that would lead to concrete programmes and policies.

Elderly and young offenders were the topic of my first meeting with the Commissioner of Corrections on Annual Report issues, on February 21, 2003.

At the meeting the Commissioner expressed the view that community based facilities were the best vehicle for addressing elderly offender needs. She indicated that the Service was engaged in discussions with the National Parole Board regarding release options for selected offenders that might require legislative change.

I support this approach and asked for further elaboration on the timeframes and options being explored in this respect.

The meeting with the Commissioner also clarified the Service's position that it did not intend to develop a comprehensive strategy with respect to older or younger offenders. Rather the Service was to conduct a comprehensive study of its capacity to deliver programmes to offenders in institutions and in the community and to examine how key characteristics, including age, affect the availability of programmes.

While again supporting this approach, we underlined the challenges with respect to older offenders that had been presented by the internal report and by a recent Health Needs Assessment.

At the same meeting the Commissioner specifically undertook to provide updated information on one topic related to elderly offenders—the creation of an adequate number of wheelchair accessible units in institutions across the country. This was a target that the Service set several years ago.

The Commissioner wrote to me in April, indicating that most objectives had been realized but some would be attained later this year.

More recently the Senior Deputy Commissioner wrote to our Executive Director and detailed Service commitments with respect to this accommodation issue as well as palliative care, reintegration options and programme development for reintegration. I found the level of specifics contained in these plans very encouraging.

Accordingly we will await word from the Service on completion of their plans. I will update the matter from our perspective in October of this year.

Regarding young offenders we underlined the continuing reality of the problems that they encounter in penitentiary—conflicts with other offenders, increased adherence to gangs, long periods of segregation and very tardy release to the community.

As a preliminary step, CSC held a meeting in June 2003, attended by a range of stakeholders, including officials from federal and provincial jurisdictions, specialists in youth corrections and legal experts in younger offender matters. The purpose of the meeting was to begin to focus on younger offender concerns and to identify practical solutions with respect to appropriate placements and programming. I believe that the meeting effectively canvassed many issues with respect to

the manner in which the federal corrections system addresses the needs of youthful offenders under the principles on the protection of youth that are provided by the Youth Criminal Justice Act, which came into force on April 1, 2003.

The Service has undertaken to make use of the proceedings to inform its subsequent approach to implementation of the new Act, potentially including, but not limited to:

- ensuring that Service policies reflect the protection of youth required under the Act
- reviewing the relevance of case management procedures as these apply to youthful offenders; and
- ensuring that the privacy of youthful offenders is respected.

As a first step in this review the Service will be meeting with representatives of the Department of Justice and our Office to consider the terms of the Youth Criminal Justice Act and how CSC will ensure compliance with applicable provisions.

We consider these very useful first steps and hope that they will lead to the improvements that we continue to recommend.

On the matter of the Service's representations at Court hearings on placement under the Youth Criminal Justice Act, we underlined our view that penitentiaries are not appropriate for these offenders. While the Service reiterated its unwillingness to take that blanket position, it is noteworthy that they appeared to be adopting a clearer position on the disadvantages of penitentiary placement. Currently there are approximately 400 younger offenders, aged 20 years or less, housed in federal penitentiaries.

The Service has agreed to identify and analyse data that will indicate whether youthful inmates are disadvantaged, compared to other inmates, with respect to important factors related to their experience in the federal system—such as access to release, successful completion of programmes and periods spent in segregation. We have offered our advice and assistance in this process and look forward to receiving the results of this effort in the very near future.

Again, this represents a useful first step — a good baseline for further measures.

We are hopeful that this matter will be resolved in the coming year.

In the meantime, we recommend:

- **that the Service make use of the information arising from its June meeting, and of consultation with inmates and other community stake holders, to submit to the Executive Committee, by the end of September 2003, an action plan for coordination with other jurisdictions of placements, housing and programming of younger offenders;**
- **that this action plan provide measurable outcomes and time frames and an appropriate evaluation framework;**
- **that the action plan be based on a review of CSC policies and operations to ensure compliance with the Youth Criminal Justice Act; and**
- **that the Service revise the information that it provides to the Courts under the Youth Criminal Justice Act to indicate the observed negative effects on young inmates of penitentiary sentences.**

CLASSIFICATION OF OFFENDERS SERVING LIFE SENTENCES

This topic has been the source of fundamental dispute between my Office and the Correctional Service ever since the policy was devised in February 2001. With the support of a number of community stakeholders, we have consistently advocated the repeal of this policy. It is contrary to law and counterproductive to effective corrections. The policy provides that offenders serving life sentences will spend at least the first two years of their sentence at a maximum-security institution.

The policy arbitrarily applies a high point value to the Custody Rating Scale evaluation of incoming offenders convicted of offences involving life sentences. Contrary to other items that are set out in this actuarial tool, there is no historical relevance to the point value imposed. It was inserted simply to ensure maximum-security placement for "lifers". This is contrary to the Corrections and Conditional Act and Regulations, which require that each offender be placed at a level of security according to a wide range of criteria.

Placement under the new policy may be overridden only in undefined exceptional circumstances by the Assistant Commissioner Correctional Operations and Programmes. In fact almost no decisions have been overridden, even where there existed, in our view, compelling reasons to reconsider.

Recommendations in 2001–2002

I recommend again that the two-year policy be rescinded in favour of a system that provides an evaluation on the need for maximum security placement that is balanced against all other factors that must be considered in determining the level of security necessary.

I further recommend that the Service ensure the existence of a fair, thorough and timely redress procedure on decisions taken under the existing policy.

CSC Response

CSC is not rescinding the policy. There are processes in place to offer redress on decisions, and to deal with exceptions.

Developments in 2002–2003

Despite our continuing finding that the policy violates the law, and despite the Correctional Service's failure to respond in a manner that addresses the clear meaning of the legislation, I see no reason to believe that the Service will rescind the policy unless required to do so by the Courts. Litigation is currently in progress on the matter so I will forego further direct efforts, reserving our entitlement to participate in any legal proceedings as I deem fit in furtherance of our mandate.

On the issue of a timely reconsideration of cases subject to the "two-year rule" we have been engaged in discussions with the Service on two topics:

- Ensuring timely and consistent review of initial classification decisions;
- Providing meaningful criteria on which to consider overrides.

To date we have made some progress but have not yet achieved consensus.

Regarding the process, our view is that the issue of whether maximum-security placement should be overridden should be decided by the senior manager who is best placed to review the policy's implementation on consistent terms.

On the basis of this discussion I recommend

- **that any decision by an institutional head either to subject an inmate to the rule or to recommend override of the rule, be immediately forwarded to the Assistant Commissioner Correctional Operations and Programs (ACCOP) for his review;**

- **that the inmate be provided the complete reasons for the initial decision and the opportunity to make representations to the ACCOP;**
- **that the ACCOP provide a decision on whether to subject the inmate to the rule within 30 days of receipt of the documents on the initial decision; and**
- **that the inmate be entitled to grieve the ACCOP's decision to the Commissioner as a priority third level grievance.**

With respect to criteria for taking override decisions we have noted a number of issues that lead to unequal consequences for offenders or that disclose significant problems related to maximum-security placement.

First, certain offenders will be admitted to federal custody already having served time in a maximum-security provincial custody. The policy discriminates against these offenders by, in effect, requiring them to remain longer in maximum security than other offenders who move more quickly to the federal system.

Second, the policy does not address the circumstances of women inmates. The secure units that are opening at regional facilities to house women who are currently in maximum security units in men's institutions are intended to promote early integration into the general population of the institution. This is a fundamental consideration in women's programming. Serving an automatic two-year period in these units thus runs counter to their very purpose.

Third, there are many individual circumstances that render placement in maximum-security institutions inappropriate. In the period immediately preceding the implementation of the policy fully fifty percent of new inmates serving life sentences were placed in medium security. It is essential that there be a re-focusing on factors that should preclude maximum security placement—in a format to which inmates can have reference should they make representations about adverse placement decisions.

We hope that the Service will take measures at least to incorporate these considerations into the implementation of what remains a seriously flawed policy.

FOCUS ON HEALTH SERVICES

I believe that an Annual Report can go beyond the central function of attempting to resolve major areas of dispute. The Report may also describe activities of the Office that do not lend themselves to specific findings or recommendations but which may still provide an understanding of some problems of offenders and of our challenges in addressing these.

To this end I have decided to pilot a new type of account—one that focuses on one "correctional service" and examines, in context, issues that affect its success and that influence our ability to address relevant problems.

A perfect topic for this first effort is Health Services. Few branches address more basic and tangible individual offender needs while concurrently seeking to foster the wellbeing and safety of inmates, their families, staff and the public. Few functions are grounded in such fundamental, and frequently competing, legal, policy and operational considerations.

Care and Custody in the Health Services Context

Our staff interacts frequently with CSC health service staff. These are committed professionals who are attempting to do an important job in difficult circumstances. As a result we can often resolve problems that relate to the everyday provision of care quite effectively.

It is more at the level of policy and of "resourcing" of health services that we and health services staff encounter obstacles. These do not always involve disputes between our Office and Health Services. Often the issues involve the contradictions inherent in operating care-providing services in a security-oriented environment.

I think that examining some of these contradictions will provide a useful perspective on this important sector. It may help to get beyond the surface issues of retribution and rehabilitation that characterise discussions of prisons and to clarify some of the rather complex legal issues and genuine human problems that confront offenders, corrections staff and my staff on a regular basis.

Health Services in Canadian penitentiaries are provided by Correctional Service staff or by professionals under contract to CSC. CSC operates hospitals, including mental health hospitals across the country, normally on the grounds of penitentiaries. Programs are directly funded by the Government of Canada (inmates, like members of the armed forces, are not covered by Medicare under the Canada Health Act). Each federal institution has a health service centre.

Competing purposes arise from the work situation of health service staff.

With respect to diagnosis and treatment, the Service has a duty under the CCRA:

- to provide every inmate with "essential health care" and "reasonable access to non-essential mental health care that will contribute to the inmate's rehabilitation and safe reintegration into the community";
- to implement care according to accepted professional standards;
- to perform services only with the patient's informed consent (unless s/he is deemed incapable of providing consent under applicable laws); and
- to consider the inmate's health care needs when making decisions affecting custody or release.

An added element is that CSC health service professionals and CSC hospitals are subject to provincial legislation and professional codes that govern standards of diagnosis and care and the operation of health care centres.

On the other hand, with respect to security, health service staff are employees or agents of CSC. Their services must be provided in a context where strict legislative requirements are imposed regarding custody and supervision of offenders and where relations between staff and offenders do not always provide an environment conducive to effective treatment.

I have chosen three topics that I believe exemplify the convergence of the two roles. I will examine some of the solutions that have been proposed and the obstacles to attaining them and I will provide my own view.

Confidentiality of Medical Information

The health professions in all jurisdictions require their members to safeguard this principle. Confidentiality is required not only because of the very personal nature of the treatment relationship but because there is a vital need to ensure that patients can provide relevant information to caregivers without fear of disclosure. In this sense, the principle encourages patients to seek out the care that they need.

In penitentiaries treatment, and the preservation of confidentiality, assume particular importance given the disproportionate occurrence of serious physical and mental conditions. These can affect not only offenders' ability to lead healthy, productive lives and to successfully reintegrate to the community but also the very safety of offenders, staff and ultimately the public.

Moreover, trust is at a premium in prison and inmates may be very reluctant to provide information if they have even a slight suspicion that it might be revealed to others.

Opposed to these considerations is the statutory requirement for disclosure of information where this is necessary for assessment of risk and protection of others. The Corrections and Conditional Release Act imposes clear duties on staff to protect offenders, staff and others and to provide to persons involved with the release and supervision of offenders all information relevant to these functions.

So where does the balance lie? Where an inmate confides information to a nurse- for example on an infectious disease or an obsession—do health service staff promote the treatment relationship by retaining confidentiality or do they address potential harm to others by disclosing the information?

For more than two years the Service has been grappling with policy on this matter. Our Office has provided considerable input to the policy development process.

Emerging themes appear to be:

1. A distinction should be made between information acquired for diagnosis and treatment purposes and information acquired in order to assess risk (for purposes of supervisory or release decisions). In the former case information should not be disclosed outside of the health services team. In the latter case, disclosure may be appropriate in order to address release, community supervision and other security-related concerns.

2. Despite the above, where it is reasonably believed that others may be seriously harmed if confidentiality is maintained, disclosure should take place even with respect to treatment information.

Even these basic principles have not yet been fully "signed off" by the Service as a whole. There may be legal or policy arguments for taking a more liberal or a more conservative approach to confidentiality.

Moreover, the principles themselves raise further questions of definition, degree, fairness and management, for example:

- Where is the line between "treatment" and "risk assessment"?
- How does one establish, at the time an offender is about to provide information, whether this will be considered treatment or risk assessment information?
- What should be the status of treatment information that is relevant to risk if it is acquired improperly or by chance?
- How serious and immediate must the potential harm be to justify disclosure?
- Who should make disclosure decisions?
- Where should health information be stored and how should it be protected?
- What role and influence should the patient have in decision about disclosure?

- What should the patient be told about potential disclosure before being asked to provide health information to staff in the first instance?

Our Office has taken the position:

- that health information for risk assessment should be disclosed only where the inmate, before providing the information, has been clearly advised of what will be disclosed and for what specific purposes. Any other use would be prohibited;
- that any other health information provided should simply not be disclosed without the patient's consent;
- that decisions on disclosure should be made by trained health services staff;
- that the offender in question should be permitted to make representations prior to any disclosure decision; and
- that the exceptions to the above would occur where there was a danger of immediate harm to identifiable persons if the information were not disclosed (the test adopted by the Supreme Court of Canada).

My basic rationale for taking so protective a position, besides believing that it is warranted by law, is that the greatest danger at the end of the day is a the existence of a large number of untreated offenders—untreated because they refuse to confide in health professionals for fear of revelations.

As of this writing, CSC Health Services appear to be clear in their position that health information acquired for diagnosis and treatment purposes should be preserved within the Health Services team and not disclosed except in the most urgent of circumstances—where disclosure is necessary to protect others from harm. This is consistent with well-established case law on the issue.

With respect to information acquired for risk assessment purposes, Health Services believes that disclosure to appropriate decision-makers may be permitted, provided that the offender's authorization to disclose was obtained before the offender was asked to provide any information in the first instance.

It appears that the above approach is more feasible in the case of information about physical conditions (e.g. infectious diseases), where professional norms and legal interpretations are relatively established and consistent. It is with respect to information on mental conditions that many of the issues described above arise.

I hope that the discussion of suitable policy will continue in the coming year. I hope that resolution will result at least on a process for insuring that disclosure decisions are taken carefully and only after providing offenders a reasonable opportunity to make representations on such decisions.

Infectious Diseases

I will not reiterate the disturbing statistics that underlie this topic. Suffice to say that the infectious diseases, especially HIV-AIDS and Hepatitis C, represent a significant problem in penitentiaries, far greater than in the general Canadian population, and all the more so among women inmates.

Since the 1996 report of the Expert Committee on AIDS and Prisons (ECAP), Health Services has implemented some, but not all of the Report's recommendations—making progress, albeit recently, in providing methadone therapy and in beginning to implement Action Plans to guide institutional measures to address infectious diseases.

Three of the ECAP recommendations have not been implemented, however, and these, not surprisingly, relate to the conflicting purposes that I have described above.

ECAP recommended:

- that research be done to identify measures including access to sterile injection equipment that will reduce risks associated with surreptitious use of contaminated injection equipment by inmates;
- that tattooing and piercing be made legal and available to inmates, provided by professionals or by inmates trained in safe procedures; and
- that confidentiality of information on infectious disease status of inmates be ensured and that voluntary testing of inmates be promoted.

The last point is clearly a major element of the issues that I discussed in the previous section—issues which have been addressed but have not been completely finalised.

Progress on the other two recommendations has been slower.

The Service has consistently declined to implement the concept of needle exchanges and only recently undertook to develop a framework for a pilot project on tattooing for submission to the Commissioner.

At issue here are fundamental approaches to the problem of substance abuse and its effects—treatment versus prohibition.

There is reliable information from other jurisdictions that harm reduction measures such as clean needle exchanges and safe tattooing, which address the health needs of the users, have a helpful effect on disease transmission and encourage participation in treatment.

Nevertheless, CSC staff often express fears about the use of sharp objects as weapons and there is public concern over measures that condone illegal or anti-social behaviour, especially at public expense.

In a very real way the issue becomes "What is the role of a prison?"

Our view is that it is not the role of a prison to perpetuate dangerous practices or to limit access to treatment that could benefit not only the inmate, but also the person s/he could harm if s/he is left untreated or given access to tools that carry disease.

Viewed from this perspective, I believe that the balance clearly favours of the implementation of harm reduction measures.

Danger to inmates or staff can be addressed by control of the implementation of the harm reduction measures. Herein, I do not underestimate the need for planning, care and supervision, but I believe that there exist very helpful "best practices" from other settings where inmates have access to dangerous items (e.g. in kitchens). In any case, since inmates already have access to illicit needles or tattooing gear, the issue arises of the extent to which dangers would be increased by a regime whose object is to provide controlled and safe access to harmful devices.

As to the illegality of harm reduction, I believe that ECAP was aware of the law when it made its recommendations. Nevertheless the Committee concluded that a situation approaching a crisis existed and that, in those circumstances, the fundamental principle of security of the person must be weighed against the adverse effects of condoning activities that are sanctioned by the criminal law—activities which are occurring in any case. I share ECAP's conclusions.

Certainly the Service should be supported in its efforts to control the entry of illegal substances into penitentiaries. An essential aspect of a treatment-based health service strategy, however, is that treatment can co-exist with valid security measures. This is patently the case in this matter.

The Use of Isolation in Mental Health Care

It is an accepted practice in mental health treatment to occasionally isolate patients from others, and from various patient activities, programme-related or social. This can occur where it is perceived that interaction with others may give involve risk or where deprivation of privileges is useful to promote participation in treatment or appropriate behaviours (behaviour modification).

Resort to isolation is regulated by provincial laws and professional norms. In essence these provide:

- that the use of isolation must be authorised by a physician;
- that the entitlement to isolate a patient exists only as long as s/he consents to the treatment programme, or to this aspect of it;
- that, exceptionally, a patient may be involuntarily isolated if s/he is incapable of providing informed consent or if there is an urgent need to protect that person from harm to self or others; and

- that, in such cases, patients may have access to assistance from patient advocates or legal counsel and time-limited redress procedures must be made available.

CSC mental health facilities are governed by the same rules. The complication is that they operate within penitentiaries and are also governed by federal rules—including the laws governing segregation. These provide that inmates may be removed from association with other inmates against their will only where this is necessary for reason of personal safety or institutional security, or where the inmate has been convicted of a serious disciplinary offence. Moreover, in non-disciplinary cases, these rules provide for automatic review of segregation and for early reintegration to the general population wherever possible. As well, segregated inmates are normally entitled to the same personal effects and services as inmates in general population.

Consider some of the complications arising from these circumstances:

- To the extent that a patient does not wish to be isolated, does consent to treatment end and must any further isolation be considered segregation?
- Within a treatment program, if a staff member isolates a patient because, in fact, s/he wishes to control the patient or to protect the patient or others, is this really segregation?
- If the inmate knows that by not consenting to isolation s/he may be removed from the treatment program and returned to the parent institution, how does this affect whether s/he is really provided informed consent without duress?
- Beyond simply being able to refuse treatment, what redress mechanism should be provided where an inmate disagrees with a decision to isolate or with some condition of the isolation?

The Service has indicated that they will soon provide a policy on this matter.

I am optimistic that their approach will be to ensure that, during treatment, the initial and continual need for isolation will be consistently reviewed and the patient will be given effective, timely opportunities to complain about any problems. Beyond this, the simple rule should be that isolation without consent, or without the patient being certified unable to provide consent, is segregation—and must be treated as such.

Conclusions

I appreciate the Service's challenge in rationalizing the apparent competing interests of security and treatment.

While I believe that security and treatment—like custody and rehabilitation-can often be mutually accommodated, I know that there will be circumstances where, forced to wear the two hats of keeper and care giver the Service will arrive at seemingly irreconcilable positions.

This raises larger questions—Could the solution be to structurally separate the staffing, management and provision of health care from the Service's other functions?—for example, to place health care under the jurisdiction of Health Canada or to create an independent operating agency for health services? Is the solution to provide clear categories to distinguish matters under the exclusive control of health services from those regulated by other staff? Or should the Service simply try to create and apply policy and practice to anticipate conflicts of purposes.

Irrespective of the option, I believe that the principle of the patient's rights to privacy and to informed consent to participation in treatment must be paramount.

Once again, we thank Health Services staff for their generally open and cooperative relationship with our staff, an attitude that has been exemplified by the positive discussions that we have had with Headquarters Health Service representatives.

ON THE HORIZON

There are a number of areas currently under discussion with the Service which are not detailed in the Major Outstanding Issues section of the Report. Although our review of these matters has not at this time resulted in specific findings and recommendations, I believe, given their significance to the offender population, that they need to be noted.

Administrative Segregation

Segregation units remain at, or near, full capacity and the number of long-term segregation cases remains unnecessarily high. It will be necessary to find new solutions, and to consider how to more effectively implement the law and policy on administrative segregation, in order to address this problem.

A long-discussed aspect of administrative segregation is the issue of independent review of placements. As I have indicated elsewhere in this Report, there is considerable expert support for this approach. The Service has just completed its trial of an "enhanced" system, involving participation in reviews by community members. The opportunity now arises to review the pilot projects and engage in a broadly based consultation on the Parliamentary Sub-Committee recommendations on independent adjudication of segregation decisions.

Infectious Diseases

With respect to the incidence and spread of HIV/AIDS and Hepatitis C in our institutions, I believe that an immediate decision is called for on the implementation of harm reduction measures such as access to clean tattooing equipment and needle exchanges. While the correctional environment presents challenges in this area there is a need for a coherent drug strategy which ensures that the health and safety of both staff and offenders is reasonably addressed.

Mental Health Treatment

The Service is currently engaged in a review of its Regional mental health facilities. This is a timely and important study given the impact of mental health problems on the care, custody and rehabilitation of offenders.

The Service is consulting us with respect to this review and I consider our input on the areas of concern associated with mental health treatment a high priority.

Evaluation of Security Information

This year the Service finally promulgated Directives on preventive security standards and guidelines. The implementation of the new policies provides us and the Service with an opportunity to examine an important function arising from the basic principles set out in the policies—the identification, evaluation and use of security information in decisions that impact offenders' level of custody and release opportunities.

ION Scanners

Issues have been raised with respect to the operation of these instruments, which detect the presence of substances on the skin or clothing of individuals, and the accuracy of the results of ION examinations. As well, there has been discussion of the role that ION scan results should play in decisions with respect to the granting of visits in institutions.

In October 2003 a formal mediation of this issue—the effectiveness of the equipment, the level of its use and its proper role in taking decisions on visits—will take place. Participants will include relevant Service staff, staff from our Office, inmate representatives and community legal experts.

Inmate Computers

In June of this year the Service decided to prohibit the purchase of computers by inmates. Given the impact of this decision on the offender population we have contacted the Service to initiate a review of this policy change and the alternatives available.

Access to Justice

Inmates' access to counsel is a growing problem. Restrictions on Legal Aid and its funding in various Provincial and Territorial jurisdictions have had the effect of reducing the scope of matters on which inmates can consult and retain counsel as well as

reducing the numbers of lawyers who are able/willing to take on inmate cases.

Access to counsel is an important entitlement for any citizen. Moreover, it is extremely important in the correctional context, where complex and important questions frequently arise. The CCRA and Regulations set out a number of provisions guaranteeing access to counsel, such as when inmates are segregated or are charged with a serious disciplinary offence. As well, the legislation provides guarantees of confidential inmate communication with lawyers. Absent the ability to actually acquire legal representation, these are hollow rights.

We believe that there is a need for a broad consultation of partners in the criminal justice system, including community and offender representatives, to see if mechanisms can be established to address the problem.

Maximum Security Institutions

In May of this year the Service instituted a review of maximum-security facilities by a team of senior managers. The purpose of this exercise, as I understand it, is to try to develop interventions that could be effected by staff, in a context of respect for human rights, that will assist inmates in following their correctional plans toward eventual release.

Maximum security institutions have been a longtime concern for my Office. Given their emphasis on control of offender movements and activities, they tend to inhibit effective progress toward reintegration and often operate in a manner that runs counter to the CCRA principle of applying the least restrictive custody consistent with the needs of inmates.

Accordingly, we look forward to the results of the review and the ensuing discussion on its impact on these institutions.

A PROPOSAL FOR RESOLUTION

JUDICIAL INTERVENTION, EXTERNAL REVIEW AND ACCOUNTABILITY IN CORRECTIONS

Madam Justice Arbour, in her 1996 Report on the Events at the Prison for Women, commented on the Correctional Service's failure to respect the fundamental human rights of offenders:

"I have dealt in some detail with the role played by the Correctional Investigator in this case. It is clear to me that his statutory mandate should continue to be supported and facilitated. Of all the outside observers of the Correctional Service, the Correctional Investigator is in a unique position both to assist in the resolution of individual problems, and to comment publicly on the systemic shortcomings of the Service. Of all the internal and external mechanisms or agencies designed to make the Correctional Service open and accountable, the Office of the Correctional Investigator is by far the most efficient and the best equipped to discharge that function. It is only because of the Correctional Investigator's inability to compel compliance by the Service with his conclusions, and because of the demonstrated unwillingness of the Service to do so willingly in many instances, that I recommend greater access by prisoners to the courts for the effective enforcement of their rights and the vindication of the Rule of Law."

The Arbour Report concluded that *"there was little hope that the Rule of Law will implant itself within the correctional culture without assistance and control from Parliament and the courts."* The Report provided a series of recommendations designed to inject judicial guidance and external decision making into the correctional process.

Over the intervening seven years a number of reports from a variety of sources, including persons commissioned by CSC to offer expert advice, have produced a further series of recommendations on the issues of external review and accountability. The intent of these recommendations, to borrow a phrase from Professor Michael Jackson's recent book "Justice Behind the Walls–Human Rights in Canadian Prisons" was *"to draw the operations of the Correctional Service of Canada into the gravitational pull of a culture that respects legal and constitutional rights"*.

To date the Service has resisted that pull and, for the most part, maintains its own orbit.

While the Service, in recent years, has made efforts to enhance its own internal mechanisms for promoting human rights and legal entitlements it continues to show an absence of willingness to be scrutinized by others.

This absence of will has been evident in the Service's response to a wide range of initiatives:

- the Arbour Commission's call for a judicial remedy against correctional interference with the integrity of a sentence;
- this Office's recommendation for an administrative tribunal to resolve disputes on issues impacting on offender rights;
- Mr. Max Yalden's, former Chief Commissioner of the Canadian Human Rights commission, recommendation that unresolved issues, between this Office and CSC concerning human rights obligations be submitted to adjudication;
- the Arbour Commission's recommendations concerning independent decision making on certain inmate grievances and segregation placements;
- the recommendations of the Parliamentary Sub-Committee, Mr. Yalden, and the Service's Task Force on Administrative Segregation concerning independent adjudication of segregation cases; and
- the recommendation of the Service's Cross; Gender Monitors that an "independent body" conduct investigations of offender sexual harassment complaints.

Accountability involves both an internal and an external facet. The accountable organization must do more than optimize its focus on fundamental values and its ability to address these within its own structure and decision-making processes. It must also be open to independent oversight in order to assure persons affected by its decisions, and the larger community, that any failures of the internal processes will be reviewed and corrected before significant harm is done to the values in question, and to the perceived integrity of the organization. This is even more the case within the correctional environment where rights and liberties are often at stake.

The issues surrounding judicial intervention, external review and accountability have not to date been reasonably addressed. Therefore I propose that the discussion on those issues take place in the coming fiscal year and I offer my Office's complete cooperation in making it effective.

To this end, my Office will produce, by the end of October 2003, a Discussion Paper outlining the issues as we see them and our proposed options for resolution. We will provide wide distribution of this Paper and will invite the Service and other participants in the criminal justice process, including government agencies, community partners and offender representatives, to present their own written views on the subject. Once these have been shared, I propose that the Service and my Office convene a broadly-based conference early in 2004 to attempt to identify measures to bring closure to the issue.

I look forward to this process and invite the Service, and other stakeholders to provide comments on how it should unfold.

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

Aboriginal Offenders

that the Service produce, on a quarterly basis, a Report on Aboriginal offenders focused on:
- Transfers
- Segregation
- Discipline
- Temporary Absences / Work Releases
- Detention Referrals
- Delayed Parole Reviews
- Suspension and Revocation of Conditional Release

that the quarterly Report on Aboriginal offenders, inclusive of an analysis of the information recorded, be a standing agenda item of the Service's Senior Management Committees.

Given the continuation of discriminatory barriers to timely release for Aboriginal offenders, I reiterate my recommendations of 1999:
- that a Senior Manager, specifically responsible and accountable for Aboriginal programming and liaison with Aboriginal communities, be appointed as a permanent voting member of existing Senior Management Committees of the Correctional Service at the institutional, regional and national levels; and
- that the Correctional Service's current policies and operational procedures be immediately reviewed to ensure that discriminatory barriers to reintegration are identified and addressed. This review should be independent of the Correctional Service of Canada and be undertaken with the full support and involvement of Aboriginal organizations.

Women Offenders

The Arbour Commission of Inquiry was a very public and very inclusive process. The Report was a landmark for corrections in this country. Its findings and recommendations focussed our attention not only on the potential for Women's Corrections but as well on the requirement for openness, fairness and accountability in correctional operations.

The movement of women from the men's penitentiaries to the Regional Facilities will present the Service with a number of immediate and long-term challenges. To meet these challenges, there is a need for a refocusing on both the potential for Women's Corrections and the requirement for openness, fairness and accountability.

I recommend that this refocusing begin with:
- the completion of a "final response plan" by the Correctional Service on Justice Arbour's recommendations by October 30, 2003;
- the distribution of the response plan to stakeholders (government and non-government) by November 30, 2003;
- the initiation of a public consultation process by January 2004; and
- the issuing of a final report on the status of Justice Arbour's recommendations by April 2004.

Sexual Harassment

I recommend that the Correctional Service adopt in principle the same policy for harassment of offenders that it has adopted with respect to harassment of employees, subject only to such changes as are required by the fact that offenders are not employees or members of bargaining units.

I further recommend that this policy be promulgated by September 30 2003, after due consultation of offenders and the Cross-Gender Monitors.

Case Preparation and Access to Programming

I recommend:
- that the Correctional Service provide a report on its examination and conclusions with respect to the items specified in our 2001–2002 recommendations, as set out below, by the end of October 2003; and
- that the Service provide an Action Plan by the end of December 2003 detailing the measures to be taken to address any deficiencies identified,

including measurable criteria to adjudge success of the measures.

(2001–2002 Recommendations)

that the Service initiate immediately a review of program access and timely conditional release focussed on:

- current program capacity, waiting lists and specific measures required to address any deficiencies;
- the specific reasons for delays of National Parole Board reviews and actions required to reduce the numbers;
- the reasons for the decline in unescorted temporary absences and work release programming and the specific measures required to increase participation in this programming; and
- the reasons for the continuing disadvantaged position of Aboriginal offenders in terms of timely conditional release and a specific plan of action to address this disadvantage.

Institutional Violence and the Monitoring of Inmate Injuries

I recommend :

- that a system of quarterly reporting on violence and inmate injuries to EXCOM be implemented by the end of June 2003;
- that the Correctional Service mandate a special review of the accuracy of the data that it is able to retrieve by the end of October 2003;
- that the Service adopt a system that will identify injuries based upon the seriousness of their physical or emotional harm to the inmates involved, and not with respect to the seriousness of the circumstances in which the injuries occur; and
- that the Correctional Service establish a plan to ensure, by the end of June 2003, that all incidents of major inmate injury are investigated in a thorough and timely fashion.

Investigations

CSC has agreed to a number of undertakings:

- to complete quarterly reports on investigations of serious bodily harm or death and to share these with us.
- to ensure that CSC Investigations Branch and this Office are advised of any serious bodily injury
- to incorporate guidelines to clarify the definition of serious bodily injury into the revised CSC Health Services Manual;
- to provide investigative reports pursuant to s.19 of the CCRA (inmate death and serious bodily injury) to this Office within three months of the incident;
- that the policy on Investigations include specific timeframes for the completion of Investigative Reports and the verification of Action Plans; and
- that all Investigative Reports into inmate death or serious bodily injury be reviewed nationally with a summary report on the recommendations and corrective actions taken, produced quarterly.

I recommend that, by the end of October 2003, the Correctional Service provide the information which it has undertaken to provide and otherwise perform the measures that I recommended in my last annual Report, including:

- that the policy on Investigations include specific timeframes for the completion of Investigative Reports and the verification of Action Plans;
- that the Service monitor compliance with these timeframes; and
- that all Investigative Reports into inmate death or serious bodily injury be reviewed nationally with a summary report on the recommendations and corrective actions taken, produced quarterly.

Double Bunking

I recommend:

- that the Service finalize plans for the elimination of double bunking in all non-general population units by September 2003;
- that the Service establish a reliable data base on the level of double bunking within its institutions; and
- that the Service establish policy requiring that any double bunking, in non-general population units, other than in emergency circumstances of less than 48 hours, be approved in writing by the Commissioner.

Use of Force

I recommend that the Correctional Service provide responses, including action plans to implement the measures referenced in my previous recommendations by October 31, 2003.

(2001–2002 Recommendations)

that the Commissioner issue specific direction with regard to Use of Force to ensure that:

- information on injuries, policy violations and the circumstances that lead to the incident is collected;
- a report, inclusive of this information, is provided on a quarterly basis to management committees at the regional and national levels for the purpose of identifying and addressing areas of concern;
- the written results of the reviews undertaken by Women and Health Services sectors are provided in a timely fashion;
- the follow-up by national managers is consistent and timely; and
- investigations into inappropriate or excessive force are convened at the regional level and include a community board member.

Allegations of Staff Misconduct

I recommend that the inmate grievance process be revised to provide, in the case of complaints involving staff misconduct:

- that inmates be permitted to address complaints directly to the Institutional Head (or his supervisor if the complaint is against him) in a manner concealing the nature of the complaint;
- that the institutional head personally review the complaint to determine if it is frivolous or otherwise an abuse of the process and to determine if further information is necessary before proceeding to an investigation;
- that, where the complaint is considered potentially well-founded, the institutional head authorise the investigation of the complaint by a panel composed of staff from another institution and of an independent community person;
- that the results of the investigation be reported to the Institutional Head with copy to the Regional Deputy Commissioner for review and timely response to any recommendations arising from the investigation; and
- that complainants be provided timely and ongoing access to legal counsel and be entitled, at any juncture, to refer the matter to the Police.

Strip Search Policy

I recommend:

- that the Correctional Service address the deficiencies that we have identified with respect to the draft Report on Strip Searches;
- that the Service:
  a. ensure that their policies on strip searches respond to the concerns that we identified with respect to the two incidents that we raised in 1999;
  or
  b. submit these two disputes to adjudication by an expert third party, as we originally recommended.

Inmate Financial Resources

1. General

I recommend that the Correctional Service specifically address the issues that I specified in my previous recommendations and report on these, with proposed measures to effect necessary changes, by the end of October 2003.

(2001–2002 Recommendations)

that the Service's review of the Inmate Pay policy focus on:

- the adequacy of the current pay levels and the impact on the illicit underground penitentiary economy; and
- the adequacy of funds currently available to offenders on their release to the community.

2. Millennium Telephone System

I reiterate my recommendations of last year:

- that the Service provide an immediate backdated subsidy to the inmate population to bring the cost of telephone communications in line with community standards; and

- that, if the Service is unwilling to provide a subsidy to offset the unreasonable cost of this security system to the inmate population, that immediate consideration be given to whether it is necessary to continue with the Millennium Telephone System.

I specifically recommend:

- that the Service conduct an audit of the effectiveness of the Millennium system as a security device.

Inmate Grievance Procedures

I recommend:

- that by October 31, 2003, the Correctional Service finalize an Action Plan with realistic, measurable objectives and standards for evaluation with respect to eliminating backlogs in grievance responses on a permanent basis and that they immediately implement this plan with a view to successful completion by the end of fiscal year 2003–2004;
- that the Service issue clear policy direction to ensure, on a quarterly basis, that a thorough analysis of grievance data be undertaken by the Health Care, Aboriginal and Women Offender sectors and that this reporting be in effect by the end of June 2003; and
- that the Service re-visit its rejection of Madam Justice Arbour's recommendations concerning senior management accountability and external review within the grievance procedure.

With specific regard to Madam Justice Arbour's recommendation, I further recommend that the Service, in consultation with my Office and relevant community stakeholders, establish a pilot project for independent review of third level grievances that are of national significance or that involve fundamental issues of personal liberty, security or legal compliance.

Finally, I recommend that the Service respond to my Office's suggestions on changes to the offender complaints and grievance procedure by the end of September 2003.

Youthful Offenders

I recommend:

- that the Service make use of the information arising from its June meeting, and of consultation with inmates and other community stake holders, to submit to the Executive Committee, by the end of September 2003, an action plan for coordination with other jurisdictions of placements, housing and programming of younger offenders;
- that this action plan provide measurable outcomes and time frames and an appropriate evaluation framework;
- that the action plan be based on a review of CSC policies and operations to ensure compliance with the *Youth Criminal Justice Act*; and
- that the Service revise the information that it provides to the Courts under the *Youth Criminal Justice Act* to indicate the observed negative effects on young inmates of penitentiary sentences.

Classification of Offenders Serving Life Sentences

I find that the policy is contrary to law and recommend that it be rescinded.

I further recommend:

- that any decision by an institutional head either to subject an inmate to the rule or to recommend override of the rule, be immediately forwarded to the Assistant Commissioner Correctional Operations and Programs for his review;
- that the inmate be provided the complete reasons for the initial decision and the opportunity to make representations to the ACCOP;
- that the ACCOP provide a decision on whether to subject the inmate to the rule within 30 days of receipt of the documents on the initial decision; and
- that the inmate be entitled to grieve the ACCOP's decision to the Commissioner as a priority third level grievance.

STATISTICS

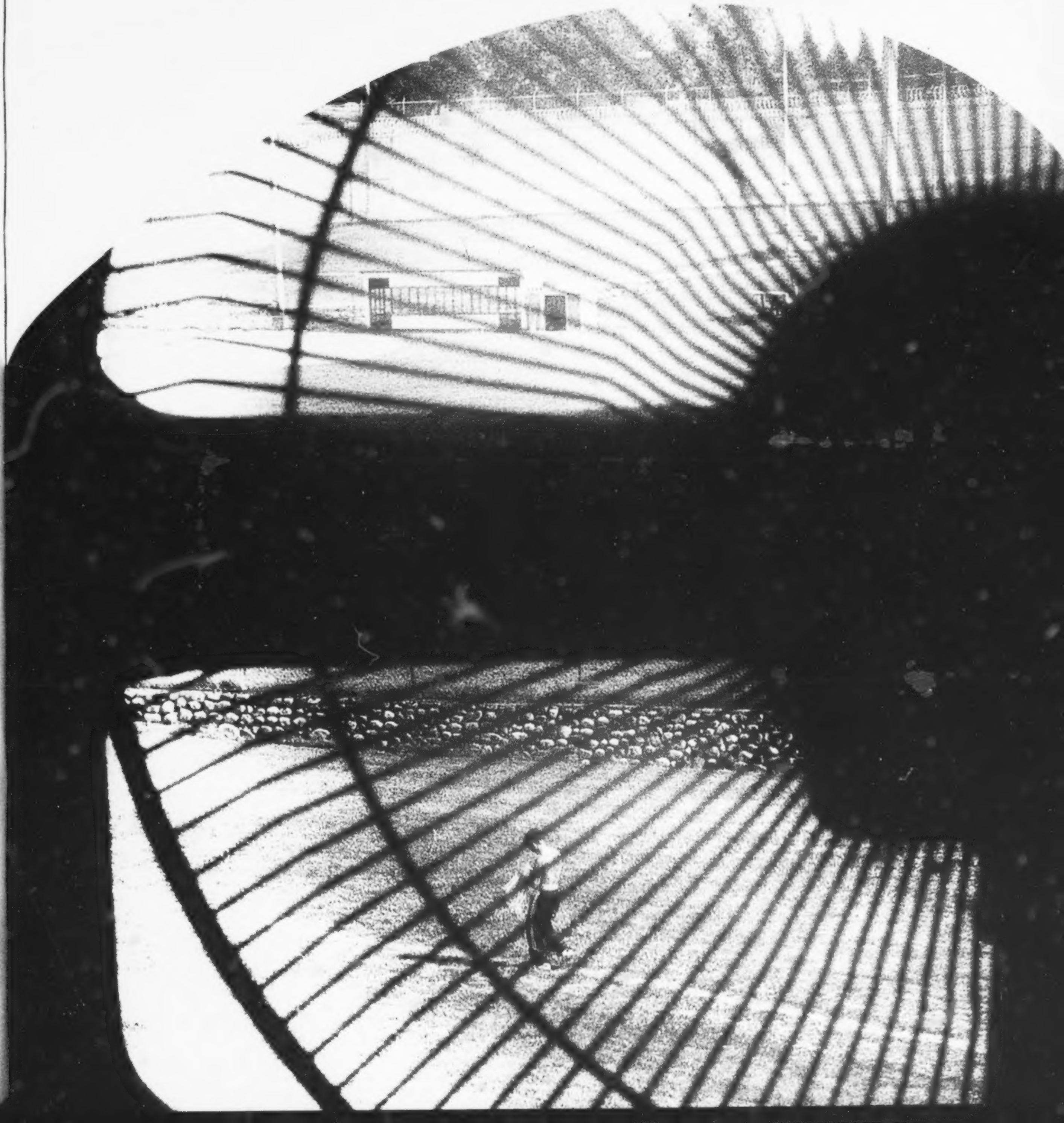


TABLE A
CONTACTS [1] BY CATEGORY

CATEGORY	CASE TYPE I/R [2]	INV [3]	TOTAL
Administrative Segregation			
Conditions	27	42	69
Placement/Review	166	158	324
Total	**193**	**200**	**393**
Case Preparation			
Conditional Release	82	79	161
Post Suspension	11	11	22
Temporary Absenc	10	24	34
Transfer	41	52	93
Total	**144**	**166**	**310**
Cell Effects	**229**	**200**	**429**
Cell Placement	**54**	**49**	**103**
Claims Against the Crown			
Decisions	19	24	43
Processing	34	35	69
Total	**53**	**59**	**112**
Community Programs/Supervision	**25**	**19**	**44**
Conditions of Confinement	**181**	**123**	**304**
Correspondence	**61**	**37**	**98**
Death or Serious Injury	**3**	**4**	**7**
Decisions (General) - Implementation	**19**	**10**	**29**
Diet			
Medical	7	17	24
Religious	11	10	21
Total	**18**	**27**	**45**
Discipline			
ICP Decisions	6	9	15
Minor Court Decisions…	8	5	13
Procedures	32	20	52
Total	**46**	**34**	**80**
Discrimination	**14**	**10**	**24**
Employment	**85**	**60**	**145**
File Information			
Access - Disclosure	64	40	104
Correction	147	64	211
Total	**211**	**104**	**315**

TABLE A (cont'd)
CONTACTS [1] BY CATEGORY

CATEGORY	CASE TYPE I/R [2]	INV [3]	TOTAL
Matters			
Access	32	49	81
Pay	52	50	102
Total	**84**	**99**	**183**
Food Services	30	20	50
Grievance Procedure	142	147	289
Health and Safety - Worksite	6	3	9
Ion Scan	9	9	18
Health Care			
Access	194	361	555
Decisions	90	200	290
Total	**284**	**561**	**845**
Mental Health			
Access	4	20	24
Programs	3	7	10
Total	**7**	**27**	**34**
Methadone	7	11	18
Official Languages	3	8	11
Operation/Decisions of the OCI	25	10	35
Penitentiary Placement	90	27	117
Programs			
Access	75	102	177
Quality/Content	10	3	13
Total	**85**	**105**	**190**
Release Procedures	52	25	77
Request for Info	151		151
Safety/Security of Offender(s)	66	109	175
Search and Seizure	40	39	79
Security Classification	90	66	156
Sentence Administration - Calculation	24	16	40
Staff Responsiveness	260	117	377
Telephone	59	93	152
Temporary Absence Decision	45	72	117

TABLE A (cont'd)
CONTACTS [1] BY CATEGORY

CATEGORY	CASE TYPE I/R [2]	INV [3]	TOTAL
Transfer			
Decision – Denials	111	99	210
Implementation	79	87	166
Involuntary	168	112	280
Total	**358**	**298**	**656**
Urinalysis	**15**	**10**	**25**
Use of Force	**14**	**28**	**42**
Visits			
General	140	166	306
Private Family Visits	60	89	149
Total	**200**	**255**	**455**
Outside Terms of Reference			
Conviction/Sentence – Current Offence	**14**	-	**14**
Immigration/Deportation	**5**	-	**5**
Legal Counsel – Quality	**5**	-	**5**
Outside Court – Access	**22**	-	**22**
Parole Decisions	**182**	-	**182**
Police Actions	**10**	-	**10**
Provincial Matter	**11**	-	**11**
GRAND TOTAL	3731	3257	6988

(1) See Glossary.
(2) I/R: Immediate Response - see Glossary.
(3) INV: Investigation - see Glossary.

GLOSSARY

Contact: Any transaction regarding an issue between the OCI and an offender or a party acting on behalf of an offender. Contacts may be made by telephone, facsimile, letter, and during interviews held by the OCI's investigative staff at federal correctional facilities.

Immediate Response: A contact where the information or assistance sought by the offender can generally be provided immediately by the OCI's investigative staff.

Investigation: A contact where an inquiry is made to the Correctional Service and/or documentation is reviewed/analyzed by the OCI's investigative staff before the information or assistance sought by the offender is provided.

Investigations vary considerably in terms of their scope, complexity, duration and resources required. While some issues may be addressed relatively quickly, others require a comprehensive review of documentation, numerous interviews and extensive correspondence with the various levels of management at the Correctional Service of Canada prior to being finalized.

TABLE B
CONTACTS BY INSTITUTION

Region/Institution	Number of contacts	Number of interviews	Number of days spent in institution
Women's Facilities			
Edmonton Women's Facility	65	31	5
Regional Reception Centre (Québec)	28	8	3
Grand Valley	88	23	5
Isabel McNeill House	2	0	0
Joliette	34	11	4
Okimaw Ohci Healing Lodge	10	4	2
Nova	34	18	3
Regional Psychiatric Centre (Prairies)	19	7	2
Saskatchewan Penitentiary	28	9	5
Springhill	49	22	6
Total	**357**	**133**	**35**
ATLANTIC			
Atlantic	159	95	16
Dorchester	286	112	13
Springhill	106	34	7
Westmorland	18	4	3
Region Total	**569**	**245**	**39**
ONTARIO			
Bath	108	33	6
Beaver Creek	35	14	3
Collins Bay	123	57	8
Fenbrook	190	65	10
Frontenac	69	35	4
Joyceville	199	52	7
Kingston Penitentiary	392	101	14
Millhaven	271	79	15
Pittsburgh	20	10	1
Regional Treatment Centre	34	4	2
Warkworth	373	53	9
Region Total	**1,814**	**503**	**79**
PACIFIC			
Elbow Lake	13	5	2
Ferndale	47	17	3
Kent	273	58	6
Matsqui	115	23	6
Mission	71	28	4
Mountain	225	66	8

TABLE B
CONTACTS BY INSTITUTION

Region/Institution	Number of contacts	Number of interviews	Number of days spent in institution
Women's Facilities			
Edmonton Women's Facility	65	31	5
Regional Reception Centre (Québec)	28	8	3
Grand Valley	88	23	5
Isabel McNeill House	2	0	0
Joliette	34	11	4
Okimaw Ohci Healing Lodge	10	4	2
Nova	34	18	3
Regional Psychiatric Centre (Prairies)	19	7	2
Saskatchewan Penitentiary	28	9	5
Springhill	49	22	6
Total	**357**	**133**	**35**
ATLANTIC			
Atlantic	159	95	16
Dorchester	286	112	13
Springhill	106	34	7
Westmorland	18	4	3
Region Total	**569**	**245**	**39**
ONTARIO			
Bath	108	33	6
Beaver Creek	35	14	3
Collins Bay	123	57	8
Fenbrook	190	65	10
Frontenac	69	35	4
Joyceville	199	52	7
Kingston Penitentiary	392	101	14
Millhaven	271	79	15
Pittsburgh	20	10	1
Regional Treatment Centre	34	4	2
Warkworth	373	53	9
Region Total	**1,814**	**503**	**79**
PACIFIC			
Elbow Lake	13	5	2
Ferndale	47	17	3
Kent	273	58	6
Matsqui	115	23	6
Mission	71	28	4
Mountain	225	66	8

TABLE B (cont'd)
CONTACTS BY INSTITUTION

Region/Institution	Number of contacts	Number of interviews	Number of days spent in institution
Regional Health Centre			
William Head	69	19	6
Region Total	70	23	3
	883	239	38
PRAIRIE			
Bowden	173	66	12
Drumheller	160	68	10
Edmonton	482	123	17
Grande Cache	108	19	2
Pê Sâkâstêw Centre	19	10	3
Regional Psychiatric Centre	87	24	3
Riverbend	14	8	1
Rockwood	23	4	2
Saskatchewan Penitentiary	294	48	8
Stony Mountain…	192	69	12
Region Total	**1,552**	**439**	**70**
QUEBEC			
Archambault	187	66	9
Cowansville	159	95	14
Donnacona	160	93	13
Drummondville	184	89	10
Federal Training Centre	114	36	6
La Macaza	143	141	10
Leclerc	146	80	9
Montée St-François	48	25	4
Port Cartier	268	109	18
Regional Reception Centre/SHU Québec	150	139	16
Ste-Anne des Plaines	30	19	3
Region Total	**1,589**	**892**	**112**
	6,764	**2,451**	**373**
GRAND TOTAL			

TABLE C
COMPLAINTS AND INMATE POPULATION – BY REGION

Region	Total number of contacts (*)	Inmate population (**)
Atlantic	674	1,192
Quebec	1,731	3,123
Ontario	1,963	3,398
Prairies	1,698	3,032
Pacific	911	1,845
TOTAL	**6,977**	**12,590**

(*) Excludes 11 contacts from provincial institutions.
(**) As of March 2003, according to the Correctional Service of Canada's Offender Management System.

TABLE D
DISPOSITION OF CONTACTS BY CASE TYPE

CASE TYPE	Disposition	Number of complaints
Immediate Response	Information given	2,111
	Outside mandate	249
	Referral	1,165
	Withdrawn	206
Total		**3,731**
Investigation	Information given	1,769
	Not supported	288
	Pending	86
	Referral	608
	Resolution facilitated	391
	Unable to resolve	43
	Withdrawn	72
Total		**3,257**
GRAND TOTAL		**6,988**

TABLE E
AREAS OF CONCERN MOST FREQUENTLY IDENTIFIED BY OFFENDERS

TOTAL OFFENDER POPULATION

Health Care	845
Transfer	656
Visits and Private Family Visits	455
Cell Effects	429
Administrative Segregation	393
Staff Responsiveness	377
File Information (Access, Correction and Disclosure)	315
Case Preparation	310
Conditions of Confinement	304
Grievance Procedure	289

ABORIGINAL OFFENDERS

Transfer	110
Health Care	96
Visits and Private Family Visits	76
Staff Responsiveness	57
Administrative Segregation	57
Case Preparation	56
Conditions of Confinement	53
Cell Effects	53
File Information (Access, Correction and Disclosure)	47
Programs/Services	42

WOMEN OFFENDERS

Health Care	67
Transfer	34
Cell Effects	34
Case Preparation	31
Visits and Private Family Visits	25
Staff Responsiveness	22
Conditions of Confinement	21
File Information (Access, Correction and Disclosure)	20
Temporary Absence - Decision	18
Parole Decisions	16

RESPONSE FROM THE CORRECTIONAL SERVICE OF CANADA TO THE 30TH ANNUAL REPORT OF THE CORRECTIONAL INVESTIGATOR

2002–2003

2003-10-01

INTRODUCTION

The purpose of the Correctional Service of Canada (CSC) within the broader justice system is set out in the *Corrections and Conditional Release Act* (CCRA). CSC contributes to the maintenance of a just, peaceful and safe society by:

- "carrying out sentences imposed by courts through the safe and humane custody and supervision of offenders; and
- assisting in the rehabilitation of offenders and their reintegration into the community as law-abiding citizens through the provision of programs in penitentiaries and in the community."

CSC is also guided by numerous other Acts, regulations, policies, and international conventions (approximately 60) in the delivery of its service.

The profile of offenders admitted to federal penitentiaries is presenting deeper challenges. Indeed, there is an increased prevalence of severe substance abuse and mental health problems and a growing number of offenders involved in organized crime or with previous youth or adult court convictions. Therefore, more focussed tools and strategies are required to prepare offenders for their eventual safe re-entry to the community.

Gradual and controlled release of offenders to the community, when it is safe to do so and with proper supervision and support, is effective in ensuring the safety of our communities. Criminological research repeatedly demonstrates that Canada's approach, outlined in the CCRA, works. This approach of focussing on contributing to safe communities is founded in Canadian values of rule of law and respect for human dignity. It is based on the belief that people can change.

Valid and reliable assessment tools allow CSC to identify needs and risk and develop and deliver research-based programs and treatments to reduce the likelihood of offenders re-committing crimes following release. Offenders come from communities and the majority will one day return to the community. CSC's interventions assist the offenders to become law-abiding citizens.

Also essential to offender safe reintegration are citizens who are engaged in supportive activities and communities that offer programs and services to offenders, whether under supervision or after sentence completion.

To achieve effective and positive solutions to the challenges CSC faces, it requires the engagement of Canadians and key partners, such as the Correctional Investigator, in the development of criminal justice policy through the implementation and operation of its initiatives. Over the past year, I have met with key officials of the Office of the Correctional Investigator to discuss issues of mutual concern and to develop joint resolutions where possible. These senior level meetings have been productive and reflect the desire of both CSC and the Correctional Investigator (CI) to ensure that the issues raised by offenders are resolved.

The CI provides good advice and recommendations and as you will note through our Response, most of the CI's recommendations have been accepted in full or in principle and we have proposed viable alternatives where necessary.

The following presents the recommendations raised by the CI and CSC's response to each of those issues.

ABORIGINAL OFFENDERS

CI Recommendations

1. That the Service produce, on a quarterly basis, a Report on Aboriginal offenders focused on:
- **Transfers**
- **Segregation**
- **Discipline**
- **Temporary Absences / Work Releases**
- **Detention Referrals**
- **Delayed Parole Reviews**
- **Suspension and Revocation of Conditional Release**

2. That the quarterly Report on Aboriginal offenders, inclusive of an analysis of the information recorded, be a standing agenda item of the Service's Senior Management Committees.

Given the continuation of discriminatory barriers to timely release for Aboriginal offenders, I reiterate my recommendations of 1999 that:

3. A Senior Manager, specifically responsible and accountable for Aboriginal programming and liaison with Aboriginal communities, be appointed as a permanent voting member of existing Senior Management Committees of the Correctional Service at the institutional, regional and national levels.

4. The Correctional Service's current policies and operational procedures be immediately reviewed to ensure that discriminatory barriers to reintegration are identified and addressed. This review should be independent of the Correctional Service of Canada and be undertaken with the full support and involvement of Aboriginal organizations.

CSC Response

Context

The Aboriginal population presents specific challenges with respect to providing effective corrections. Aboriginal people make up only 2% of the Canadian adult population, while account for 15% of all federal offenders in institutions and in communities. Fifty percent (50%) of Aboriginal offenders are from First Nations, 34% are North American Indians, 14% are Métis, and 2% are Inuit. As a group, Aboriginal offenders are more likely to be incarcerated for a violent offence, have much higher needs (relating to employment and education, for example) and have had more extensive involvement with the criminal justice system as youths. An extremely high percentage of Aboriginal offenders report early drug and/or alcohol use (80%), physical abuse (45%), parental absence or neglect (41%), and poverty (35%) in their family backgrounds. Moreover, Aboriginal offenders suffer from a higher incidence of health problems.

Although CSC cannot directly affect the overall rate of incarceration, it has a role to play in reducing re-incarceration and partnering with communities in the development of innovative, community-based approaches for offender healing and reintegration. Over the last few years, there has been limited progress in reducing rates of re-incarceration of Aboriginal offenders despite CSC's collaborative approaches with communities and advisors in the development, implementation and evaluation of offender programming. The Commissioner's National Aboriginal Advisory Committee (NAAC) was revitalized with new membership, and plays an important role in assisting CSC with the vision for Aboriginal Corrections. CSC is working in partnership with Aboriginal communities, their leaders and other criminal justice partners to reduce the over-representation of Aboriginal offenders in the

justice system. These initiatives are essential for effective corrections and for maintaining public safety.

CSC's *2003–2004 Report on Plans and Priorities* has once again highlighted the importance of effective corrections for Aboriginal Offenders. Priorities include the following:

- improve potential for rehabilitation through more integrated and targeted interventions and programming;
- implement restorative justice approaches that foster conflict resolution and the healing of offenders, victims, their families and their communities; and
- enhance the role of Aboriginal communities in providing effective alternatives to incarceration, such as healing lodges, and community supervision.

In respect of the CI recommendations, CSC has undertaken the following action:

1. CSC agrees with the recommendation to produce a quarterly Report on Aboriginal Offenders. Accordingly, CSC is producing its first quarterly report that addresses the indicators raised by the CI. The first report will be completed by September 30, 2003.
2. CSC's Executive Committee formally reviews the progress on Aboriginal Initiatives twice a year.
3. Effective in the spring of 2003, the CSC Senior Deputy Commissioner (SDC) is accountable for all Aboriginal-related matters. The SDC brings Aboriginal-related issues to the attention of senior management of CSC for timely review and appropriate action.
4. CSC is moving toward a "knowledge management" approach that allows provision of just-in-time access to information to support knowledge-based decision-making. By March 31, 2004, CSC will integrate all issues and practices on those policies specific to Aboriginal offenders, focusing on those where barriers have been identified. The NAAC and the National Advisory Working Group will continue to be the principle fora for reviewing, advising and providing guidance for activities and related policy changes on Aboriginal issues. Given the above, and the numerous interventions in development for Aboriginal offenders, CSC does not see the need to conduct an independent review.

WOMEN OFFENDERS

CI Recommendations

The Arbour Commission of Inquiry was a very public and very inclusive process. The Report was a landmark for corrections in this country. Its findings and recommendations focussed our attention not only on the potential for Women's Corrections but as well on the requirement for openness, fairness and accountability in correctional operations.

1. **The movement of women from the men's penitentiaries to the Regional Facilities will present the Service with a number of immediate and long-term challenges. To meet these challenges, there is a need for a refocusing on both the potential for Women's Corrections and the requirement for openness, fairness and accountability.**
2. **I recommend that this refocusing begin with my recommendations of last year:**
   - **The completion of a "final response plan" by the Correctional Service on Justice Arbour's recommendations by October 2002;**
   - **The distribution of the response plan to stakeholders (government and non-government) by November 2002;**

- **The initiation of a public consultation process by January 2003; and**
- **The issuing of a final report on the status of Justice Arbour's recommendations by April 2003.**

CSC Response

CSC recognizes the need to manage women's and men's corrections with openness, fairness and accountability. The Auditor General released a report in April 2003 on the *Reintegration of Women*. She noted that over the last 12 years, CSC has accomplished a great deal in changing how women offenders are incarcerated and rehabilitated.

1. CSC has and continues to work within the *Creating Choices (The Report Of The Task Force On Federally Sentenced Women)* vision which was accepted by the Government of Canada in 1990 and sets out the comprehensive strategy for the management of federally sentenced women offenders. Notwithstanding the challenges posed by the repatriation of all women to the regional institutions, CSC will continue to improve the management of women offenders. For example, 3 of the 4 Secure Units are now open and 2 of the 3 women's units within men's institutions are closed. The third unit is due to close by the end of November , 2003. CSC will continue to focus on: operationalizing the multi-level facilities; ensuring the ongoing stability in this new environment; and, the timely and safe reintegration into the community. CSC consults with stakeholders on issues pertaining to women offenders in order to continue improving and refining interventions and to develop supportive partnerships. For example, bi-annual stakeholder meetings are held to address issues and share information on women's corrections.

2. CSC believes it has responded to the many issues raised in the 1996 *report of the Commission of Inquiry into Certain Events at the Prison for Women in Kingston*. CSC took decisive action on all 87 recommendations/sub-recommendations, with a few exceptions. These recommendations were implemented as written, or accepted in principle. Four (4) recommendations/sub-recommendations were referred to Justice Canada for review. CSC considers the Arbour Report an important record of correctional practices that must be continuously monitored.

SEXUAL HARASSMENT

CI Recommendations

1. **I recommend that the Correctional Service adopt in principle the same policy for harassment of offenders that it has adopted with respect to harassment of employees, subject only to such changes as are required by the fact that offenders are not employees or members of bargaining units.**

2. **I further recommend that this policy be promulgated by September 30, 2003, after due consultation of offenders and the Cross-Gender Monitor.**

CSC Response

1. CSC takes very seriously any complaints that are brought to the attention of management with regard to harassment and discriminatory behaviour. As such, a Policy Bulletin on Harassment which clarifies CSC's policies and redress procedures pertaining to harassment, was issued March 13, 2003. A further Policy Clarification was issued June 9, 2003, regarding the investigation of allegations of harassment made by offenders. This Clarification incorporates the procedural safeguards outlined in the Treasury Board Policy, notably that a trained

CSC investigator from outside the institution or parole office from which the complaint originated will conduct the investigation. In addition, a copy of the draft-vetted report will be forwarded to the complainant and the respondent for review and comment and will be included in the final report. The Clarification contains many suggestions provided by the CI during the consultation on the draft policy in 2001. CSC will be conducting training to reinforce the processes involved in handling offender harassment complaints (including allegations of staff misconduct) by the end of this fiscal year.

A monitoring system will be developed to ensure that the response to these complaints are in compliance with policy and the Office of the CI will be advised accordingly.

2. CSC does not believe that further policy is required as the Policy Bulletin on Harassment, the Policy Clarification on Investigating Harassment Complaints Filed by Offenders and the Offender Grievance Manual provide the necessary procedures and safeguards for addressing all harassment complaints filed by offenders. CSC will continue to monitor, with the CI, throughout the year.

CASE PREPARATION AND ACCESS TO PROGRAMMING

CI Recommendations

I recommend that the Correctional Service:

1. **Provide a report on its examination and conclusions with respect to the items specified in our previous recommendations by the end of October 2003 (see below 1 a-d).**

2. **Provide an Action Plan by the end of December 2003 detailing the measures to be taken to address any deficiencies identified, including measurable criteria to adjudge success of the measures.**

(2001–2002 Recommendations)

1. **That the Service initiate immediately a review of program access and timely conditional release focussed on:**
   a. **Current program capacity, waiting lists and specific measures required to address any deficiencies;**
   b. **The specific reasons for delays of National Parole Board reviews and actions required to reduce the numbers;**
   c. **The reasons for the decline in unescorted temporary absences and work release programming and the specific measures required to increase participation in this programming; and**
   d. **The reasons for the continuing disadvantaged position of Aboriginal offenders in terms of timely conditional release and a specific plan of action to address this disadvantage.**

CSC Response

CSC establishes its programming priorities based on offenders' risk to public safety. Program capacity and participation rates have been increasing, particularly for offenders under supervision in the community. The Auditor General, in her 2003 report on the *Reintegration of Male Offenders*, recognized that progress has been made. Research has shown that offenders who successfully complete programs have a lower re-conviction rate, in particular with regard to violent re-convictions. The changing offender profile requires continuous development and revision of such programs. This involves research, evaluation and accreditation, all of which take time. In addition, shorter sentences have resulted in the need for greater community capacity to deliver and follow up on programs begun in the institutions. CSC is working with its community and criminal justice system partners to build more and stronger partnerships.

In response to the CI's recommendations, CSC is doing the following:

1a. With regard to program capacity, CSC is undertaking two activities: Each operational site is reviewing its inventory of correctional programs to confirm and retain only those programs that are offered at that site. As well, the accuracy of referrals to correctional programs are being reviewed on a case-by-case basis. These reviews are critical to the identification and prioritization of offender needs as well as CSC's capacity to deliver correctional programs to offenders and to forecast program requirements. Both activities will be completed by September 2003.

1b., 1c. & 2. Pursuant to the CCRA, Section 123(2), offenders may waive or postpone their parole reviews. Reasons can include the fact that an offender feels that the National Parole Board (NPB) is unlikely to grant release; the offender has a court case or an appeal pending; or CSC is unable to provide the required programs in time to prepare the offender for release. Waiver of Full Parole can delay such a review for up to two years, while postponement results in a delay of up to three months. Postponement rates have remained relatively stable, while waiver rates have increased slightly in the last two years. Representatives from CSC, the NPB and the CI are completing a joint review on the issue of timely NPB reviews. The review is focusing on the reasons for the waivers and postponements and potential solutions. A final report and action plan is due in November 2003.

1d. CSC recognizes the special challenges faced by Aboriginal offenders. As mentioned previously, many are waiving conditional release (Day Parole and Full Parole) and a greater percentage are being released on Statutory Release as opposed to earlier release dates. Accordingly, CSC is taking the following initiatives: Ten (10) Aboriginal Community Development positions have been filled and these personnel are reviewing cases for the use of Section 84 of the *Corrections and Conditional Release Act* in release planning; Pathways Healing Units have been created to provide more intensive support and healing at maximum and medium security institutions; Family Violence and Addictions Programs are at different stages of development; and, assessment tools are being reviewed to ensure proper security placement of offenders. Preliminary results are indicating that the Pathways units are increasing the transfer of Aboriginal inmates to lower security institutions or ranges; offenders are more stable and have fewer charges, and are more likely to be directed to a healing lodge as part of their correctional plan. As well, as previously mentioned, policy and practices are being reviewed to ensure that they are responsive to the unique needs of Aboriginal offenders. CSC will continue to monitor and report to the CI on progress.

INMATE INJURIES AND THE MONITORING OF INSTITUTIONAL VIOLENCE

CI Recommendations

I recommend:

1. **that a system of quarterly reporting on violence and inmate injuries to EXCOM be implemented by the end of June 2003;**
2. **that the Correctional Service mandate a special review of the accuracy of the data that it is able to retrieve by the end of October 2003;**
3. **that the Service adopt a system that will identify injuries based upon the seriousness of their physical or emotional harm to the inmates involved, and not with respect to the seriousness of the circumstances in which the injuries occur; and**
4. **that the Correctional Service establish a plan to ensure, by the end of June 2003, that all incidents of major inmate injury are investigated in a thorough and timely fashion.**

CSC Response

CSC is concerned with institutional violence and is committed to improving its mechanisms for capturing that information including inmate injuries in order to prevent and reduce future incidents. For example, CSC has developed a Climate Indicator and Profile System, which will provide key information to CSC managers on the social and operational environment of each institution (i.e. incident tracking). This will allow each Institutional Head to have greater information more readily available to take action as required. CSC is examining the development of a module of injury variables for inclusion in this system which would be available on an ongoing basis to managers and the OCI.

1. & 3. CSC's incident reporting system provides information on the nature of the incident and the resulting injuries that occur as a result of that incident. CSC will be improving its incident reporting system to ensure that the data consistently capture all "major" injuries and their seriousness. In addition to the monthly institutional security incident reports that are produced and provided to all senior managers, as well as the Office of the CI, an annual report is also produced which highlights trends over the year. The monthly review of these data allows senior management to be informed and to take action as required. Furthermore, Institutional Occupational Safety and Health Committees review inmate accidents as part of their mandate which are not included in the institutional security incident reports.

2. In conjunction with the amendments being made to improve the consistency of reporting, CSC will by October 2003, put in place a quality control system to monitor data accuracy. Also, as a result of the amendments being made to the current Offender Management System, Incident Reporting and Use of Force modules will be developed and implementation is planned for August 2004. These modules, once implemented, will allow CSC to consistently and reliably report on inmate injuries, as well as institutional violence. Furthermore, a Data Quality Management Committee has been established to identify the root causes of data quality issues and resolve them. CSC will continue to consult with the Office of the CI on this issue.

4. CSC does investigate incidents of major injury through fact-finding investigations, local or national investigations. Appropriate actions are taken following any investigation. Also, measures mentioned above to improve data will assure that investigations are convened in a timely manner.

INVESTIGATIONS

CI Recommendations

CSC has agreed to a number of undertakings:

1. **To complete quarterly reports on investigations of serious bodily harm or death and to share these with us.**

2. **To ensure that CSC Investigations Branch and this Office are advised of any serious bodily injury.**

3. **To incorporate guidelines to clarify the definition of serious bodily injury into the revised CSC Health Services Manual.**

4. **To provide investigative reports pursuant to s.19 of the CCRA (inmate death and serious bodily injury) to this Office within three months of the incident.**

5. **That the policy on Investigations include specific timeframes for the completion of Investigative Reports and the verification of Action Plans.**

6. **That all Investigative Reports into inmate death or serious bodily injury be reviewed nationally with a summary report on the recommendations and corrective actions taken, produced quarterly.**

I recommend that, by the end of October 2003, the Correctional Service provide the information which it has undertaken to provide and otherwise perform the measures that I recommended in my last annual Report, including:

- **That the policy on Investigations include specific timeframes for the completion of Investigative Reports and the verification of Action Plans (see No. 5 above).**

7. **That the Service monitor compliance with these timeframes.**
   - **That all Investigative Reports into inmate death or serious bodily injury be reviewed nationally with a summary report on the recommendations and corrective actions taken, produced quarterly (see no. 6 above).**

CSC Response

Investigations are conducted into incidents that affect the security and/or safety of the public, staff or to offenders. Policy now requires CSC to take remedial action and ensure lessons learned from the review and analysis of incident reports are integrated into organizational practices.

1. CSC has agreed and has begun to provide the CI with quarterly reports on investigations of serious bodily injuries or deaths.

2. The CSC Security Branch has agreed to advise the CSC Investigations Branch and the Office of the CI of any serious bodily injuries.

3. The guidelines used to determine serious bodily injury will be incorporated into CSC's revised Health Services Manual. The Manual will be completed by March 2004. The exercise of professional judgement remains a clinical responsibility.

4. CSC agrees to provide the CI with a copy of Section 19 investigations when they are completed (26 weeks). If there are unanticipated delays, the CI will be informed of the anticipated date a report would be available.

5. & 7. CSC has revised its internal investigation policy to ensure more consistency and better monitoring and quality control of reports. In addition, all investigations will be conducted at the national or local levels, and serious incidents will be investigated nationally. This will help strengthen its practices, and ensure appropriate and timely responses to incidents.

6. CSC agrees to provide quarterly and annual reports on section 19 investigations (death or serious bodily injuries). These reports demonstrate the level of CSC compliance with policy as well as provide an overview of the types of incidents that occurred in its institutions. The CI receives a copy of these reports.

SPECIAL HANDLING UNIT

CI Comments

Developments in 2002-2003

The response did not address our recommendations on the focus of the review or the resource requirements of a more effective approach. Moreover, the response did not reflect the real situation regarding the participation of a community representatives in SHU decision-making—that the Committee on which this person sat simply advised the Senior Deputy Commissioner, the actual decision-maker. Finally, the response did not indicate whether timely reviews of inmates in segregation awaiting SHU placement were being conducted.

Since the Service's response, however, I am pleased to report that there have been positive developments.

The Service has established a procedure to require Regional reviews of the continued viability of SHU placement for inmates in segregation for more than six months awaiting transfer to the SHU. We would have preferred that this review take place more frequently and that the decision be taken by a manager at the National Headquarters level. Moreover we continue to advocate that outside input to the review be provided. Nevertheless we are prepared to monitor the effectiveness of the approach for the time being.

The Service has also determined that consideration by the Senior Deputy Commissioner of decisions on SHU placements and release should take place in concert with the National SHU Advisory Committee. This body includes the community representative that the Service has introduced. As such, we believe that the requirement for outside participation in decisions has been met—albeit not necessarily on a permanent basis and not in a manner consistent with the recommendations of the CCRA Review Sub-Committee.

I am encouraged by the current operation of the National SHU Advisory Committee and the direction provided by the Senior Deputy Commissioner. We continue to have concerns related to the programming, resource levels in support of programming and access to mental health facilities. These matters will be further reviewed with the SHU Advisory Committee and the Senior Deputy Commissioner.

CSC Response

CSC will continue to work closely with the CI on this matter.

DOUBLE BUNKING

CI Recommendations

I recommend :

1. **that the Service finalize plans for the elimination of double bunking in all non-general population units by September 2003;**

2. **that the Service establish a reliable data base on the level of double bunking within its institutions; and**

3. **that the Service establish policy requiring that any double bunking, in non-general population units, other than in emergency circumstances of less than 48 hours, be approved in writing by the Commissioner.**

CSC Response

CSC's policy identifies single accommodation as the most correctionally appropriate method of housing offenders and is continuing to make every effort to eliminate double bunking through balancing population pressures, program requirements and planning for reintegration. For example, the number of double-bunked offenders is influenced by numerous factors: population pressures by region or by security level; increase or decrease of availability of cells or beds; program requirements; proximity of the institution to the family of the offender; and, an increase or decrease in the rate of release.

1. Double bunking in non-general population units such as reception/assessment, mental health and administrative segregation are closely monitored. Double bunking in segregation is only allowed when critical incidents require the use of a segregation unit beyond its capacity. Regional Deputy Commissioners have been instructed to ensure alternatives are found in the shortest possible time and must report on the incident, the use of segregation and the alternatives that were implemented to the Commissioner. Double bunking in reception/assessment units can occur from time to time because of the lack of bed space at a receiving institution. There is no double bunking in psychiatric care or mental health care (except where authorized as part of a treatment program).

2. CSC has completed a quality control of its double bunking information and will review the data on an ongoing basis. The level of double bunking fell steadily from January 2000 until October 2001, when it reached a low of 8.66%. Since then and up until July 7, 2002, the level gradually increased to 10.9%. The level has since decreased and the most recent "snapshot" taken in April 2003, shows a level of double bunking of 9.7%.

3. CSC remains satisfied with its current policy which states that "In an emergency situation, the Institutional Head may make necessary exceptions to the normal accommodation policy. The rationale and expected duration of such actions shall be provided to the respective Regional Deputy Commissioner and reported to the Commissioner". This policy allows CSC to meet its mandate to provide reasonable, safe, secure and humane accommodation.

Since the Spring of 2001, Regions have been required to report semi-annually on their progress in eliminating double bunking to the extent possible and to request exemptions to the policy in cases where they anticipate that they will require the use of double bunking on an ongoing basis. Exemptions can only be granted by the Commissioner and are only for a six-month period.

USE OF FORCE

CI Recommendations

I recommend that the Correctional Service provide responses, including action plans to implement the measures referenced to in my previous recommendations by October 31, 2003.

(2001—2002 Recommendations)

that the Commissioner issue specific direction with regard to Use of Force to ensure that:

1. **Information on injuries, policy violations and the circumstances that lead to the incident is collected.**
2. **A report, inclusive of this information, is provided on a quarterly basis to management committees at the regional and national levels for the purpose of identifying and addressing areas of concern.**
3. **The written results of the reviews undertaken by Women and Health Services sectors are provided in a timely fashion.**
4. **The follow-up by national managers is consistent and timely.**
5. **Investigations into inappropriate or excessive force are convened at the regional level and include a community board member.**

CSC Response

CSC actively monitors the use of force in its institutions to ensure it is appropriate and consistent with CSC policy and the law.

1. CSC does collect and review extensively (by local authorities, regional authorities and National Headquarters) information on use of force incidents. Use of force information includes injuries, policy violations and the circumstances that lead to the incident. The CI receives all relevant documentation involving use of force incidents.

2. CSC agrees to produce a report on compliance issues on a quarterly basis. Through discussions with the CI, a new Use of Force checklist has been developed and given that an automated system will not be available until the Offender Management System Renewal (OMSR) is completed (due by August 2004), information from this new form will be tabulated manually to extract data. A report for the first quarter of 2003–/2004 is due to be completed by the fall of 2003.

In addition, the new Use of Force module that will be implemented by the OMSR, will allow for the processing of Use of Force incident reports, at the institutional, regional and national levels, to be conducted in a more comprehensive, consistent and timely manner as they will be automated with data extraction capability.

3. The Security Branch, the Women Offender Sector and the Health Services Branch continue to strive to review use of force incidents within the appropriate timeframes.

4. CSC takes any incident involving the use of force very seriously. Follow-up action when necessary, is addressed on a case-by-case basis with both regions and institutions.

5. CSC does not agree that investigations on use of force be convened at the regional level and include a community board member because depending on the seriousness of the inappropriate or excessive force, investigations may be convened at the local level. All national investigations (including those that may have been convened following a use of force incident) have a community board member. Furthermore, as of May 12, 2003, the national and local investigations processes have been centralized to ensure consistency with national guidelines.

ALLEGATIONS OF STAFF MISCONDUCT

CI Recommendations

1. **I recommend that the inmate grievance process be revised to provide, in the case of complaints involving staff misconduct:**
   a. **that inmates be permitted to address complaints directly to the Institutional Head (or his supervisor if the complaint is against him) in a manner concealing the nature of the complaint;**
   b. **that the institutional head personally review the complaint to determine if it is frivolous or otherwise an abuse of the process and to determine if further information is necessary before proceeding to an investigation;**
   c. **that, where the complaint is considered potentially well-founded, the institutional head authorise the investigation of the complaint by a panel composed of staff from another institution and of an independent community person;**
   d. **that the results of the investigation be reported to the Institutional Head with copy to the Regional Deputy Commissioner for review and timely response to any recommendations arising from the investigation; and**
   e. **that complainants be provided timely and ongoing access to legal counsel and be entitled, at any juncture, to refer the matter to the Police.**

CSC Response

CSC employees are often faced with practical and ethical decisions. As such, CSC has developed principles that guide staff in situations where the right course of action may not always be clear.

1. CSC agrees with the CI and in November 2002, the Offender Grievance Manual was revised to indicate that offender allegations of harassment and sexual harassment/misconduct, are to be deemed high priority and coded as sensitive. The definition includes allegations of staff misconduct.

CSC has taken the following actions:

a. Staff have been reminded through a Policy Clarification that such complaints are considered urgent, must be placed in a sealed envelope and brought immediately to the attention of the Institutional Head (IH) or Parole District Director (DD).

b. The IH or DD reviews the complaint to determine if an investigation should be convened.

c. An investigation may be convened at any stage of the grievance process. If warranted, the investigation will be conducted by a trained CSC investigator from outside the institution or parole office from which the complaint originated. If the complaint is against the IH or DD, the complaint will proceed directly to the next level. The Grievance Manual is being revised and will reinforce that while informal resolution is encouraged, procedural fairness and the appearance of that fairness are also essential.

d. The results of the investigation will be provided to the authority who convened the investigation. Appropriate corrective and/or disciplinary action will be taken when necessary.

e. Offenders currently have access to legal counsel and can refer matters to the police at any point.

INVOLUNTARY TRANSFER AND CONSENT TO MENTAL HEALTH INTERVENTIONS

CI Comments

Developments in 2002–2003

We reiterated our view that it is not necessary to transfer an inmate to a mental health facility in order to conduct a "passive" assessment. The Service responded that it "may be necessary" to do this.

We acknowledge that there could be circumstances where expertise is not available to conduct a passive assessment at an inmate's "home institution". We believe such exceptional circumstances would be rare. We believe that the Service has a heightened obligation to examine all reasonable alternatives, including alternative means of assessment, before proceeding to such an extreme measure. In this regard we believe that the Service should take special care to ensure that the inmate is informed of all relevant information on all possible options so that s/he can provide input to any decision taken.

The Service has indicated that its practice is not to effect such transfers and that it is willing to apprise our Office if ever such a transfer is being considered. Based on this undertaking, and on the above principles (wherein there is no fundamental disagreement) I am prepared to let the matter stand, reserving my option to intervene if we find that inappropriate actions are being taken.

CSC Response

CSC agrees with the CI.

CSC has had one involuntary transfer which occurred in October 2000. CSC's operational staff will advise National Headquarters and the CI when and if such a transfer is necessary.

STRIP SEARCH POLICY

CI Recommendations

I recommend:

1. **that the Correctional Service address the deficiencies that we have identified with respect to the draft Report on Strip Searches. Specifically:**
   a. **It did not consider specific cases where force had been utilised in effecting strip searches, including the cases that we had submitted in raising the subject two years ago;**
   b. **Inmates and visitors, two groups most directly affected by strip searches, were not consulted by the Working Group;**

c. **Section 53 of the Corrections and Conditional Release Act, which sets out criteria for emergency strip searches of all inmates in a unit or in a penitentiary, was not considered;**
d. **Grievances with respect to strip searches were not identified or analysed;**
e. **On-going breaches of policy regarding strip searches during use of force incidents have not been reviewed;**
f. **No time frame or plan for including information on all the elements of strip searches has been incorporated into the Service's data bank (the Offender Management System);**
g. **Training arising from the study has been limited to institutional managers and not provided to staff who might actually conduct searches; and,**
h. **Training materials, including a booklet on searches and a video, are not complete.**

2. **that the Service:**
   a. **ensure that their policies on strip searches respond to the concerns that we identified with respect to the two incidents that we raised in 1999;**
   or
   b. **submit these two cases to adjudication by an expert third party, as we originally recommended.**

CSC Response

CSC's policy establishes and clearly defines the requirements and procedures to be followed for any and all searching of inmates and visitors. Searches must demonstrate due regard for privacy and for the dignity of the individual being searched. At the request of the CI, CSC established a Working Group to review the use of strip searches as a method of detecting and preventing attempts to conceal and/or introduce contraband. The Working Group included a member from the Office of the CI. The Report on Strip Searches has been finalized and an action plan is nearing completion.

1. CSC believes it has addressed the deficiencies identified with respect to the draft Report on Strip Searches. The following provides responses to the concerns raised:

   a. Use of force incidents are reviewed at all levels of CSC. Though two incidents were cited as a rationale for creating the Working Group; it was never the intent to review solely those two cases as they were already being addressed through investigations.

   b. Given the purpose of their review, the Working Group did not plan to consult with inmates and visitors.

   c. CSC's Working Group considered all situations where strip searches are utilized, including Section 53, of the CCRA. The Final Report on Strip Searches was completed based on the extensive review of policy and practices.

   d. With respect to strip search grievances, a review was conducted of all third level and second level grievances for fiscal year 2001–2002. Of the 44 grievances reviewed, 7 were resolved or upheld (in whole or in part) and corrective measures were taken in each instance including staff training, procedural adjustments or other actions deemed necessary and appropriate. Overall, there were no systemic or site specific trends that arose from this grievance review related to the strip searching policies and procedures or their application.

   e. When there are any instances of policy breaches or procedural mistakes, CSC regards these very seriously and appropriate measures are pursued. With respect to use of force incidents, there is an extensive review procedure in place that is administered by the NHQ Security Branch. This process includes reviews by the Health Services Branch and the Women Offender Sector, where appropriate. The results of all reviews, are shared with the Office of the CI. When breaches of policy are discovered during the use of force

reviews, corrective action is taken at the appropriate level (nationally, regionally, and/or institutionally).

f. As part of the Offender Management System Renewal, a searching component will be developed to facilitate reporting and analysis of data related to non-routine searches, including strip searches, in accordance with the requirements for recording and reporting. As the renewal is currently under development, a specific timeframe for completion of this component is not available at this time.

g. Since April 1, 2000, CSC has provided training to approximately 10,415 institutional managers on searches and all staff that are involved in conducting searches have access to all relevant policy and procedural documents. Furthermore, in October 2002, CSC completed the permanent full-time staffing of a designated Search Coordinator position at each site, and they remain in place today.

h. For training materials, a video guide on searching is completed. The booklet on searching which will provide all CSC staff with a quick reference guide outlining all policies, procedures, expectations and requirements related to conducting every type of search (routine, non-routine, non-intrusive, frisk and strip of visitors, inmates, children, staff, areas, etc.) is due to be completed by December 15, 2003.

2a. CSC has addressed policy concerns raised by the CI. Revised policies on the searching of staff and visitors were promulgated in October 17, 2001 and recently amended on April 14, 2003. The policy on searching of inmates was revised and promulgated on October 17, 2001. There are currently "Guidelines for the Use of Non-Intrusive Search Tools" that are in develop-ment. They are due to be completed by November 2003. Additionally, the manual for Drug Dog Handlers is currently being drafted and will be issued following consultations. It is due by November 2003.

INMATE FINANCIAL RESOURCES

CI Recommendations

1. **General**

I recommend that the Correctional Service specifically address the issues that I specified in my previous recommendations and report on these, with proposed measures to effect necessary changes, by the end of October 2003.

(2001–2002 Recommendations)

I recommend that the Service's review of the Inmate Pay policy focus on:

1. **The adequacy of the current pay levels and the impact on the illicit underground penitentiary economy.**
2. **The adequacy of funds currently available to offenders on their release to the community.**

CSC Response

1. & 2. CSC is continuing with its review of this issue which is due to be completed by December 2003. The CI and other stakeholders will be consulted as part of this review.

2. **Millennium Telephone system:**

CI Recommendations

I reiterate my recommendations of last year:

1. **That the Service provide an immediate backdated subsidy to the inmate population to bring the cost of telephone communications in line with community standards.**
2. **That, if the Service is unwilling to provide a subsidy to offset the unreasonable cost of this security system to the inmate population,**

that immediate consideration be given to whether it is necessary to continue with the Millennium Telephone System.

I specifically recommend:

3. **That the Service conduct an audit of the effectiveness of the Millennium system as a security device.**

CSC Response

CSC is currently involved in litigation between possible telephone service providers.

1. The charges for the telephone service do not involve any inmate funds since all calls are currently on a collect call basis only. CSC recognizes the financial hardship that is imposed on inmates and their families due to the charges that are set by the various telephone service providers. It is not in CSC's mandate to provide subsidies to inmates for telephone calls.

2. & 3. CSC is satisfied with the effectiveness of the Millennium System as a security device and does not see the need to conduct an audit at this time. The validity and usefulness of such a system is through the detection and prevention of illegal activities. This is achieved by the system's ability to permit CSC to manage, control and supervise inmate telephone communications. It is rare that the system is misused. When misuse occurs, which may happen once or twice a year, it is quickly identified and corrected.

TRANSFERS

CI Comments

Developments in 2002–2003

We received preliminary information on the findings of the Audit on February 21, 2003 and received the final draft on May 18, 2003.

While the Audit on transfers did not address two important focuses of our concerns:

1. **Why offenders are being housed at higher security levels than required by their security classification.**

2. **The quality of the data used for monitoring the transfer process, CSC has developed an action plan on a series of recommendations provided by the audit.**

As well, CSC has indicated that they are developing a Management Control Framework for use by all institutions to assess legal compliance regarding transfer procedures and decisions on an ongoing basis.

At this stage, rather than repeat specific elements of our past concerns, it seems appropriate to provide CSC the opportunity to put its plans into effect. We have requested a copy of the action plans developed at the various institutions in response to the Audit's findings.

We will continue to work with CSC to ensure that its transfer process provides thorough, objective and timely decisions, consistent with the fairness provisions of the legislation and policy on transfers.

CSC Response

An audit on Transfers was completed and the Action Plans were approved in June 2003. As a result of the Audit, a Management Control Framework was created and will be implemented by the fall of 2003. CSC will continue to work with the CI on this issue.

INMATE GRIEVANCE PROCEDURES

CI Recommendations

I recommend that:

1. **by October 31, 2003, the Correctional Service finalize an Action Plan with realistic, measurable objectives and standards for evaluation with respect to eliminating backlogs in grievance responses on a permanent basis and that they immediately implement this plan with a view to successful completion by the end of fiscal year 2003–2004;**

2. **the Service issue clear policy direction to ensure, on a quarterly basis, that a thorough analysis of grievance data is undertaken by the Health Care, Aboriginal and Women Offender sectors and that this reporting be in effect by the end of June 2003;**

3. **the Service re-visit its rejection of Madam Justice Arbour's recommendations concerning senior management accountability and external review within the grievance procedure; and**

4. **with specific regard to Madam Justice Arbour's recommendation, I further recommend that the Service, in consultation with my Office and relevant community stakeholders, establish a pilot project for independent review of third level grievances that are of national significance or that involve fundamental issues of personal liberty, security or legal compliance.**

CSC Response

CSC has made improvements in the grievance process and intends to focus more closely on the issue of grievances at all levels of the organization. To this end, CSC will re-introduce Quarterly Bulletins beginning in September 2003 to better disseminate valuable information to operational managers. These bulletins will focus on significant cases and an analysis will be provided so that staff and offenders understand how situations should be resolved and prevented in the future.

1. CSC agrees that by October 31, 2003, an action plan will be finalized with respect to eliminating backlogs in grievance responses on a permanent basis. CSC anticipates the implementation of the action plan as soon as possible thereafter.

2. CSC agrees that the Aboriginal Initiatives Branch, the Health Services Branch and the Women Offender Sector, conduct an analysis of grievance data. Quarterly grievance data reports will be provided in the fall of 2003 for those areas mentioned above.

3. CSC remains satisfied with senior management's involvement with grievances from both an accountability and external review perspective.

4. Given CSC's additional efforts in these areas, it does not see the need for policy direction or an independent review of third level grievances at this time. CSC will continue to work closely with the CI on this issue.

YOUNG AND ELDERLY OFFENDERS

CI's Recommendations

We recommend:

1. **that the Service make use of the information arising from its June meeting, and of consultation with inmates and other community stakeholders, to submit to the Executive Committee, by the end of September 2003, an action plan for coordination with other jurisdictions of placements, housing and programming of younger offenders;**

2. **that this action plan provide measurable outcomes and time frames and an appropriate evaluation framework;**

3. **that the action plan be based on a review of CSC policies and operations to ensure compliance with the *Youth Criminal Justice Act*; and**

4. **That the Service revise the information that it provides to the Courts under the Youth Criminal Justice Act to indicate the observed negative effects on young inmates of penitentiary sentences.**

CSC Response

Young Offenders

The new *Youth Criminal Justice Act* took effect April 1, 2003. CSC recognizes that Young Offenders and Youthful Offenders have different needs from adult offenders. Although there are no age—specific criteria or any other special considerations afforded offenders under the age of 18 in the CCRA, CSC manages such offenders on a case-by—case basis, considering the offender's age, risk and needs. Furthermore, CSC recognizes its responsibility to provide young offenders safe, secure and humane control while they are in its care and custody.

1., 2. & 3. On the recommendation of the CI, CSC held a Learning Forum on June 23 & 24, 2003, with various federal and provincial experts who deal with youthful offenders. The following issues were discussed: Youthful Offenders: A special risk needs group?; The *Youth Criminal Justice Act* (*YCJA*); Reintegration Programs and Services for Youthful Offenders in Federal Corrections; Youthful Offenders in Secure Custody: Provincial/Territorial Reports and Youthful Offenders: An Academic Perspective.

It is CSC's intention to continue the discussions launched at this constructive forum. For example, a meeting will be arranged with the Department of Justice, the Office of the CI and other partners, to discuss the impacts of the *YCJA* legislation on CSC policies and procedures. As well, CSC will continue working with the provincial and territorial Heads of Corrections on this issue, including where warranted, CSC will make use of Federal/Provincial/Territorial Exchange of Service Agreement provisions.

Once discussions are completed, CSC will decide if a specific action plan is required to move this issue forward or if various independent activities will suffice. It is important to note, however, that CSC's mandate is restricted to the administration of sentences, therefore CSC does not agree with the recommendation that an action plan include the issue of placement. As well, as amendment of legislation is beyond CSC's purview, such proposals should be referred to the Solicitor General.

4. The information package for CSC staff to present to the courts, was recently updated to reflect the new *Youth Criminal Justice Act*. C. CSC representatives who testify at a placement hearing share their knowledge with respect to correctional programs, eligibility dates, federal facilities, etc. The role of CSC is to provide information and not an opinion on any specific case.

CLASSIFICATION OF OFFENDERS SERVING LIFE SENTENCES

Elderly Offenders

CSC appreciates that the CI has acknowledged the work that has occurred regarding the needs of older offenders in terms of palliative care, accommodation planning and program planning.

CI Recommendations

1. **I find that the policy is contrary to law and recommend that it be rescinded.**
   I further recommend:

2. **that any decision by an institutional head either to subject an inmate to the rule or to recommend override of the rule, be immediately forwarded to the Assistant Commissioner Correctional Operations and Programs (ACCOP) for his review;**

3. **that the inmate be provided the complete reasons for the initial decision and the opportunity to make representations to the ACCOP;**

4. **that the ACCOP provide a decision on whether to subject the inmate to the rule within 30 days of receipt of the documents on the initial decision; and**

5. **that the inmate be entitled to grieve the ACCOP's decision to the Commissioner as a priority third level grievance.**

CSC Response

The policy on the classification of offenders serving sentences for first and second degree murder was amended on February 23, 2001. All these offenders must serve a minimum of 2 years in a maximum security facility.

1. CSC is currently conducting an evaluation of the policy and once this is completed, a decision will be made as to whether any changes are required.

2. CSC will revise its grievance process to allow for all grievances of decisions made under this policy to proceed directly to the third level with input from the institutional and regional levels. Once at the third level, the Assistant Commissioner, Correctional Operations and Programs (ACCOP) will be consulted on the grievance.

3. CSC provides to the offender the reasons as well as the information considered in making the decision, in writing, within 5 working days of the date of his/her classification decision. The offender is advised, at the same time, of his or her right to seek redress using the offender grievance process.

4. The ACCOP must approve proposed overrides of the Custody Rating Scale (reduction from maximum to medium) for offenders serving a minimum life sentence for first or second degree murder. This will only occur in exceptional circumstances.

5. As the process will change (see No. 2), the third level grievance which is reviewed by the Commissioner's delegated authority, the Assistant Commissioner, Policy, Planning and Coordination, will examine the decision of the ACCOP, and will be considered the final decision.

FOCUS ON HEALTH SERVICES

CI Comments

I believe that an Annual Report can go beyond the central function of attempting to resolve major areas of dispute. The Report may also describe activities that do not lend themselves to specific findings or recommendations but which may still provide an understanding of some problems of offenders and of our challenges in addressing these.

To this end, I have decided to pilot a new type of account—one that focuses on one "correctional service" and examines, in context, issues that affect its success and that influence our ability to address relevant problems.

A perfect topic for this first effort is Health Services. Few branches address more basic and tangible individual offender needs while concurrently seeking to foster the well-being and safety of inmates, their families, staff and the public. Few functions are grounded in such fundamental, and frequently competing, legal, policy and operational considerations.

Issues can often involve the contradictions inherent in operating care-providing services in a security-oriented environment. Examining some of these contradictions will provide a useful perspective. It may help to get beyond the surface issues of retribution and rehabilitation that characterise discussions of prisons and to clarify some of the rather complex legal issues and genuine human problems that confront offenders, corrections staff and my staff on a regular basis.

With respect to diagnosis and treatment, the Service has a duty under the CCRA:

- to provide every inmate with "essential health care" and "reasonable access to non-essential mental health care that will contribute to the inmate's rehabilitation and safe reintegration into the community";
- to implement care according to accepted professional standards;
- to perform services only with the patient's informed consent (unless s/he is deemed incapable of providing consent under applicable laws); and
- to consider the inmate's health care needs when making decisions affecting custody or release.

An added element is that CSC health service professionals and CSC hospitals are subject to provincial legislation and professional codes that govern standards of diagnosis and care and the operation of health care centres.

On the other hand, with respect to security, health service staff are employees or agents of CSC. Their services must be provided in a context where strict legislative requirements are imposed regarding custody and supervision of offenders and where relations between staff and offenders do not always provide an environment conducive to effective treatment.

I have chosen three topics that I believe exemplify the convergence of the two roles. I will examine some of the solutions that have been proposed and the obstacles to attaining them and I will provide my own view.

CONFIDENTIALITY OF MEDICAL INFORMATION

CI Comments

Basic principles guiding the maintenance of confidentiality are as follows:

1. A distinction should be made between information acquired for diagnosis and treatment purposes and information acquired in order to assess risk (for purposes of supervisory or release decisions). In the

former case information should not be disclosed outside of the health services team. In the latter case, disclosure may be appropriate in order to address release, community supervision and other security-related concerns.

2. **Despite the above, where it is reasonably believed that others may be seriously harmed if confidentiality is maintained, disclosure should take place even with respect to treatment information.**

CSC Response

Although CSC has been in discussions over the years with the CI on this issue, this is a new element that is being raised by the CI in his Report and there has been no specific case brought to our attention therefore, the following is provided for discussion purposes. Any information gathered, for treatment or for assessment purposes, in support of CSC's mandate, belongs to CSC and offenders are advised of this. While CSC agrees that there are a variety of types of medical information, it is all collected for CSC in furtherance of its mandate. Clinical professionals working for CSC, are governed by that mandate as well as codes of professional conduct developed by their governing bodies. Therefore, the clinician has an obligation to disclose fully the nature of the intervention at the beginning of any interaction with the offender, and to make it clear that information will be shared with relevant others, so that the offender is fully informed when giving consent to participate; the clinician is not to communicate any sensitive information to a third party when the third party does not have a need-to-know; and when there is a need-to-know, information is released by CSC to relevant parties in accordance with the *Privacy Act*.

As per national health care professional standards, the health care professional must disclose information obtained from the offender, as in the community, if:

- there is a risk to the safety of the offender himself/herself, or someone else;
- there is a credible threat to an identifiable third party; and
- there is a legal obligation to report (e.g., if the information relates to child abuse, or if the information is subpoenaed).

Also, the health professional has an obligation to disclose fully the nature of the intervention at the start, and to make clear the limits of confidentiality, so that the offender's consent to participate is fully informed.

In the CI's Report, he raised some good questions for discussion.

The CI report provides a position statement on some of these issues, as follows:

- **That health information for risk assessment should be disclosed only where the inmate, before providing the information, has been clearly advised of what will be disclosed and for what specific purposes. Any other use would be prohibited.**

In this situation, the offender does not have any right to confidentiality. Before a risk assessment begins, during the process of obtaining the offenders' consent to participate, a clinician should fully inform the offender of the nature of the intervention and make a record that the information was communicated.

- **That any other health information provided should simply not be disclosed without the patient's consent.**

Agreed, if the health information is not relevant to the risk assessment then it should not be disclosed.

- **That decisions on disclosure should be made by trained health services staff.**

The health professional who learns the information might need to be disclosed, is in the best position to make the decision.

- **That the offender in question should be permitted to make representations prior to any disclosure decision.**

In all cases, the offender will have already been advised (prior to consenting to participate) that *any* information obtained during the course of the assessment/intervention could be shared with relevant authorities. With respect to information obtained in the course of conducting risk assessments, it is common practice to allow the offender to review the report (to check for errors of fact) prior to its submission.

- **That the exceptions to the above would occur where there was a danger of immediate harm to identifiable persons if the information were not disclosed (the test adopted by the Supreme Court of Canada).**

A threat of danger of immediate harm to identifiable persons would certainly trigger disclosure of the information to relevant authorities.

INFECTIOUS DISEASES

CI Comments

Danger to inmates or staff can be addressed by control of the implementation of the harm reduction measures. The Service should be supported in its efforts to control the entry of illegal substances into penitentiaries. An essential element of a treatment-based health service strategy, however, is that treatment can co-exist with valid security measures.

CSC Response

CSC agrees that more work needs to be done in this important area and appreciates the CI's support for seeking the means to enhance delivery of these services.

Drugs are a problem for correctional organizations throughout the world and a contributing factor to criminal behaviour and the spread of infectious diseases. Their use has serious implications for the health and safety of CSC staff, offenders and the public.

CSC is tackling the problem of drug smuggling into the institutions through interdiction initiatives that include: non-intrusive searches of visitors using metal detectors, ion scanners, drug dogs; and searches of cells, buildings, grounds and offenders. CSC also disciplines those who use violence or threats of violence to access drugs from within or outside the institution.

CSC's approach to the broader substance abuse issue is comprehensive including interdiction, assessment, prevention, treatment and research. Random urinalysis testing is conducted monthly to help determine the presence of substance abuse in institutions, and identify individual offenders who use unlawful substances. All offenders undergo a comprehensive assessment to assist in treatment planning. CSC treatment programs include: low, intermediate and high intensity programs, with specialized programs for women and Aboriginal offenders; as well as, intensive support units for offenders committed to a drug-free lifestyle. The Addictions Research Centre is dedicated to exploring factors contributing to substance abuse and related issues and developing effective interventions.

CSC supports a harm reduction approach for the prevention of infectious diseases. A number of initiatives have already been implemented such as: provision of bleach and condoms, peer education · counselling, Hepatitis A & B immunisation program, Reception Awareness Program and Core Substance Abuse Program.

THE USE OF ISOLATION IN MENTAL HEALTH CARE

CI Comments

Resort to isolation is regulated by provincial laws and professional norms. CSC mental health facilities are governed by the same rules. The complication is that these facilities operate within penitentiaries and are also governed by federal rules—including the laws governing segregation. The simple rule should be that

isolation without consent is segregation and must be treated as such.

CSC Response

CSC has developed principles regarding treatment-based isolation/seclusion and segregation, which will be incorporated into the Health Service's manual in the near future.

ON THE HORIZON

CI Comments

There are a number of areas currently under discussion with the Service, which are not detailed in the Major Outstanding Issues section of the Report. Although our review of these matters has not at this time resulted in specific findings and recommendations, I believe, given their significance to the offender population, that they need to be noted.

ADMINISTRATIVE SEGREGATION

Segregation units remain at, or near, full capacity and the number of long-term segregation cases remains unnecessarily high. It will be necessary to find new solutions, and to consider how to more effectively implement the law and policy on administrative segregation, in order to address this problem.

A long-discussed aspect of administrative segregation is the issue of independent review of placements. As I have indicated, there is considerable expert support for this approach. The Service has just completed its trial of an "enhanced" system, involving participation in reviews by community members. The opportunity now arises to review the pilot projects and engage in a broadly based consultation on the Parliamentary Sub-Committee recommendations on independent adjudication of segregation decisions.

CSC Response

The independent evaluation prepared by Consulting and Audit Canada, as well as the CSC report on the results of the Enhanced Segregation Review Board pilot, are currently being reviewed. Next steps will include consultation with the Office of the Correctional Investigator, the Canadian Bar Association, Unions, and other interest groups.

INFECTIOUS DISEASES

CI Comments

With respect to the incidence and spread of HIV/AIDS and Hepatitis C in our institutions, I believe that an immediate decision is called for on the implementation of harm reduction measures such as access to clean tattooing equipment and needle exchanges. While the correctional environment presents challenges in this area there is a need for a coherent drug strategy which ensures that the health and safety of both staff and offenders is reasonably addressed.

CSC Response

The points raised are in line with CSC's approach to the provision of health services. CSC supports a harm reduction approach for the prevention of infectious diseases. A number of initiatives have already been implemented including: methadone maintenance treatment, provision of bleach and condoms, peer education counselling, Hepatitis A & B immunization Program, Reception Awareness Program and Core Substance Abuse Program.

CSC recognizes that in order to have a Comprehensive Health Strategy for Infection Control in Prison additional components must be

put in place. CSC is developing a plan to support safer tattooing within the institutions. Also, CSC continues to assess other potential initiatives such as needle exchange.

MENTAL HEALTH TREATMENT

CI Comments

The Service is currently engaged in a review of its regional mental health facilities. This is a timely and important study given the impact of mental health problems on the care, custody and rehabilitation of offenders.

CSC Response

CSC is in agreement.

EVALUATION OF SECURITY INFORMATION

CI Comments

This year the Service finally promulgated Directives on preventive security standards and guidelines. The implementation of the new policies provides us and the Service with an opportunity to examine an important function arising from the basic principles set out in the policies—the identification, evaluation and use of security information in decisions that impact offenders' level of custody and release opportunities.

CSC Response

The issue of the appropriate use of security information can affect case management decisions, particularly those involving transfers, conditional release and detention. CSC has an obligation to ensure that such information is analyzed, properly used in decision-making, and is sufficiently protected when it may affect the safety of an individual, the security of a penitentiary or the viability of an ongoing investigation.

ION SCANNERS

CI Comments

Issues have been raised with respect to the operation of these instruments, which detect the presence of substances on the skin or clothing of individuals, and the accuracy of the results of ION examinations. As well, there has been discussion of the role that ION scan results should play in decisions with respect to the granting of visits in institutions.

In October 2003, a formal mediation of this issue—the effectiveness of the equipment, the level of its use and its proper role in taking decisions on visits—will take place. Participants will include relevant Service staff, staff from our Office, inmate representatives and community legal experts.

CSC Response

CSC is looking forward to the multi-party facilitated discussion on this issue.

INMATE COMPUTERS

CI Comments

In June of this year, the Service decided to prohibit the purchase of computers by inmates. Given the impact of this decision on the offender population we have contacted the Service to initiate a review of this policy change and the alternatives available.

CSC Response

It has been determined that inmate-owned computers represent an overall security threat for CSC and could jeopardize the security of the institution and the safety of persons. Therefore, inmates are no longer able to purchase computers. However, because having access to a computer has a positive impact on the successful reintegration of

the offender and because it is a way to continue to maintain contact with the community, CSC will provide inmates with access to computers in a controlled environment. Inmate accessible computers must be secure, consistent in their configuration and managed throughout their life-cycle. CSC has completed an inventory of the computers used in programming and is now determining the software inventory and configuration and will be finalized in fall 2003.

CSC's policy has been approved but given the concerns raised by some stakeholders, CSC plans to organize a multi-party facilitated discussion on how best to implement a strategy to allow for the appropriate use of computers by inmates under the amended policy.

ACCESS TO JUSTICE

CI Comments

Inmates' access to counsel is a growing problem. Restrictions on Legal Aid and its funding in various Provincial and Territorial jurisdictions have had the effect of reducing the scope of matters on which inmates can consult and retain counsel as well as reducing the numbers of lawyers who are able/willing to take on inmate cases.

Access to counsel is an important entitlement for any citizen. Moreover, it is extremely important in the correctional context, where complex and important questions frequently arise. The CCRA and Regulations set out a number of provisions guaranteeing access to counsel, such as when inmates are segregated or are charged with a serious disciplinary offence. As well, the legislation provides guarantees of confidential inmate communica-tion with lawyers. Absent the ability to actually acquire legal representation, these are hollow rights.

We believe that there is a need for a broad consultation of partners in the criminal justice system, including community and offender representatives, to see if mechanisms can be established to address the problem.

CSC Response

CSC recognizes the importance of legal aid services for federal offenders and is aware that access to legal aid is not equal across the country. It is suggested that the CI bring this issue to the attention of the Minister of Justice.

MAXIMUM SECURITY INSTITUTIONS

CI Comments

In May of this year the Service instituted a review of maximum/security facilities by a team of senior managers. The purpose of this exercise, as I understand it, is to try to develop interventions that could be effected by staff, in a context of respect for human rights, that will assist inmates in following their correctional plans toward eventual release.

Maximum security institutions have been a long time concern for my Office. Given their emphasis on control of offender movements and activities, they tend to inhibit effective progress toward reintegration and often operate in a manner that runs counter to the CCRA principle of applying the least restrictive custody consistent with the needs of inmates.

Accordingly, we look forward to the results of the review and the ensuing discussion on its impact on these institutions.

CSC Response

As part of an ongoing review of practices, CSC is taking measures to improve the safety and security of correctional facilities, and to improve the ability of offenders to fulfill their correctional plans. The introduction of *Integrated Correctional Intervention Strategies* (ICIS) will provide a greater balance between assistance and control through more focused and integrated interventions. ICIS is a set

of measures that focuses on the needs of CSC's most disruptive offenders, to help address population management challenges in maximum-security institutions, founded upon the principles of respect for human dignity and use of least restrictive measures consistent with public, staff and offender safety. The measures are consistent with the principles of the CCRA.

There will be a phased introduction of ICIS. The measures will first be introduced in Millhaven Institution in the fall. Following an assessment of the implementation at Millhaven, ICIS will then be introduced in Kent and Atlantic Institutions in the winter before it is considered for implementation in all maximum-security institutions.

CSC is committed to continuous improvement in its operations and ensuring the safety of the public, its staff and the inmates under its jurisdiction. This is all part of an on-going process to refine practices, and to improve correctional results.

A PROPOSAL FOR RESOLUTION

CI Comments

A number of reports from a variety of sources, including persons commissioned by CSC to offer expert advice, have produced a series of recommendations on the issues of external review and accountability. The intent of these recommendations, to borrow a phrase from Professor Michael Jackson's recent book "Justice Behind the Walls – Human Rights in Canadian Prisons" was "to draw the operations of the Correctional Service of Canada into the gravitational pull of a culture that respects legal and constitutional rights".

To date the Service has resisted that pull and, for the most part, maintains its own orbit.

While the Service, in recent years, has made efforts to enhance its own internal mechanisms for promoting human rights and legal entitlements it continues to show an absence of willingness to be scrutinized by others.

My Office will produce, by the end of October 2003, a Discussion Paper outlining the issues as we see them and our proposed options for resolution. We will provide wide distribution of this Paper and will invite the Service and other participants in the criminal justice process, including government agencies, community partners and offender representatives, to present their own written views on the subject. Once these have been shared, I propose that the Service and my Office convene a broadly-based conference early in 2004 to attempt to identify measures to bring closure to the issue.

CSC Response

CSC's internal review processes of individual matters have been adjusted to include participation from organizations outside of CSC (e.g. investigations into security incidents).

Accountability is a feature of management. When problems arise, there are many measures that must be activated, ranging from policy discussions to options analysis for implementation purposes. Notwithstanding these organizational measures, accountability measures, as dictated by the particulars of the situation must occur, for the purpose of organizational and personal learning.

L'Enquêteur correctionnel
Canada

The Correctional Investigator
Canada

RAPPORT ANNUEL DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL

2002-2003

Canada

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2003
Version papier :

N^{o} de catalogue JA1-2003
ISBN 0-662-67754-4

Version PDF :

N^{o} de catalogue JA1-2003F-PDF
ISBN 0-662-89996-2

Internet : www.oci-bec.gc.ca

Les photographies utilisées dans le présent rapport sont de Shane Jackson. Elles ont été prises dans des établissements en Colombie-Britannique. Nous remercions M. Jackson de sa généreuse contribution.

The Correctional Investigator Canada
L'Enquêteur correctionnel Canada

P.O. Box 3421
Station "D"
Ottawa, Ontario
K1P 6L4

C.P. 3421
Succursale "D"
Ottawa (Ontario)
K1P 6L4

Le 30 juin 2003

L'honorable Wayne Easter
Solliciteur général du Canada
Chambre des communes
Rue Wellington
Ottawa (Ontario)

Monsieur le Solliciteur général,

Conformément aux dispositions de l'article 192 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, j'ai le devoir et l'honneur de vous soumettre le trentième rapport annuel de l'enquêteur correctionnel.

Veuillez agréer, Monsieur le Solliciteur général, l'expression de mes sentiments distingués.

L'enquêteur correctionnel,

R.L. Stewart

Canada

TABLE DES MATIÈRES

APERÇU DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL 1

RÔLE DU BUREAU DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL 7

INSTANTANÉS 11

PRINCIPALES QUESTIONS EN SUSPENS 15

1. Délinquants autochtones 17
2. Délinquantes 20
3. Harcèlement sexuel 21
4. Préparation des cas et accès aux programmes 23
5. Blessures subies par les détenus et surveillance de la violence dans les établissements 25
6. Enquêtes 26
7. Unité spéciale de détention 27
8. Double occupation des cellules 29
9. Recours à la force 30
10. Accusations d'inconduite portées contre le personnel 32
11. Transfèrement imposé et consentement aux interventions psychiatriques 33
12. Politique relative à la fouille à nu 34
13. Ressources financières des détenus 35
14. Transfèrements 36
15. Procédure de règlement des griefs des détenus 37
16. Jeunes contrevenants et délinquants âgés 39
17. Classement des délinquants condamnés à perpétuité 42

SERVICES DE SANTÉ 45

TOUR D'HORIZON 53

PROPOSITION DE RÈGLEMENT 57

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS 61

STATISTIQUES 67

RÉPONSE DU SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA AU 30e RAPPORT ANNUEL DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL

Introduction 3
Délinquants autochtones 4
Délinquantes 5
Harcèlement sexuel 6
Préparation des cas et accès aux programmes 7
Blessures subies par les détenus et surveillance de la violence dans les établissements 9
Enquêtes 10

Unité spéciale de détention 11
Double occupation des cellules 11
Recours à la force 12
Accusations d'inconduite portées contre le personnel 13
Transfèrement imposé et consentement aux interventions psychiatriques 14
Politique relative à la fouille à nu 15
Ressources financières des détenus 17
Transfèrements 18
Procédure de règlement des griefs des détenus 18
Jeunes contrevenants et délinquants âgés 19
Classement des délinquants condamnés à perpétuité 20
Services de santé 21
Tour d'horizon 24
Proposition de règlement 28

APERÇU DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL

Le Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC) doit maintenir une voie de recours accessible et indépendante pour les plaintes des contrevenants et formuler des recommandations en temps opportun au commissaire du Service correctionnel du Canada (SCC) et au solliciteur général sur les questions qui ont fait l'objet de plaintes.

Nous nous employons à mettre en œuvre cet énoncé de mission tout en nous conformant à la loi. Cela s'applique non seulement à notre objectif prévu dans la loi, soit de résoudre les problèmes des détenus, mais aussi au mandat légal fondamental du Service correctionnel du Canada, qui est d'assurer la garde des délinquants dans des conditions sécuritaires et humaines et faciliter en temps opportun leur réinsertion sociale.

À de nombreux égards, rien n'a beaucoup changé en ce qui a trait à nos opérations et aux résultats obtenus. Au cours de la dernière année, le Bureau s'est de nouveau employé à remplir son mandat en faisant enquête sur les plaintes des délinquants de façon approfondie, rapide et impartiale. Nous nous sommes de nouveau efforcés de formuler des recommandations judicieuses et raisonnables pour régler de la façon la plus efficace possible les problèmes soulevés par les délinquants sur l'organisation du SCC. Une fois de plus, nous avons davantage réussi à régler ces problèmes sur le plan opérationnel plutôt que sur le plan de l'administration centrale.

Toutefois, il convient de signaler que nous essayons de remédier de deux façons à la situation concernant les problèmes systémiques. Premièrement, nous avons élaboré une approche prometteuse, en collaboration avec la commissaire du Service correctionnel, pour parvenir à une entente sur le règlement des principaux problèmes permanents. Deuxièmement, lorsque ce mécanisme n'est pas efficace, nous décidons de prendre d'autres mesures nécessaires pour régler ces problèmes.

Opérations quotidiennes et résultats

Cette année, notre personnel a de nouveau réussi à traiter sur le plan opérationnel un grand nombre de problèmes soulevés par les délinquants. En effet, nous avons répondu à 6 988 demandes ou plaintes présentées par les délinquants et mené 3 257 enquêtes de complexité variable. Nous avons procédé à 2 451 entrevues avec les délinquants en 373 jours-personnes de visite dans les établissements. Selon les données du SCC, il y a eu 120 incidents qui ont entraîné de graves blessures ou la mort en 2002-2003. Conformément à l'article 19 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (LSCMLC), nous avons examiné tous les rapports d'enquête portant sur ces incidents qui nous ont été présentés par le SCC. De plus, nous avons reçu de l'information sur 1 127 incidents mettant en cause le recours à la force pour maîtriser des détenus. Nous avons examiné cette information et l'avons portée, au besoin, à l'attention des gestionnaires régionaux et nationaux du SCC responsables du respect des loi et des enquêtes.

Cette année, nous avons commencé à déterminer « quatre secteurs d'intervention privilégiée » en tant qu'indicateurs de rendement des établissements sur des questions qui touchent particulièrement les détenus. Nous avons obtenu de façon systématique des établissements des données portant sur ces quatre secteurs et les avons examinées. Nous visons ainsi à évaluer l'efficacité des établissements dans des secteurs qui sont problématiques et qui concernent fondamentalement les conditions d'incarcération des détenus et les progrès réalisés en vue de leur mise en liberté. Les secteurs d'intervention privilégiée, déterminés dans le cadre de notre cycle de planification annuelle, sont les suivants :

- Programmes, mise en liberté sous condition et préparation des cas;
- Isolement préventif;
- Classement des détenus selon le niveau de sécurité et transfèrements;
- Équité en matière de procédures, recours et griefs.

Nos gestionnaires, notre avocat-conseil et les coordonnateurs des Questions autochtones et du Secteur des délinquantes rencontrent fréquemment la direction et le personnel du Service correctionnel ainsi que des représentants d'organismes gouvernementaux et non gouvernementaux qui sont actifs dans le domaine de la justice pénale et des droits de la personne.

Je tiens à profiter de l'occasion pour féliciter les employés du Bureau de leur rendement exemplaire malgré les tâches difficiles que je leur avaient confiées. Ils ont réussi à traiter les problèmes soulevés par les délinquants grâce aux solides valeurs, aux nombreuses

compétences et à la patience admirable dont ils ont fait preuve dans le travail.

Principales questions en suspens

Au début de l'année visée par le présent rapport, comme cela a été le cas au cours des années précédentes, le Service correctionnel nous a fait parvenir un certain nombre de réponses à nos recommandations (que le BEC a reçues le 4 septembre 2002), qui continuaient dans bien des cas de se faire beaucoup trop attendre, de présenter des explications défensives et de ne pas s'accompagner d'engagements fermes. J'en ai été très déçu, étant donné particulièrement les recommandations que j'avais formulées dans le rapport annuel de 2001-2002 pour que le Service s'attache spécialement au fond des questions soulevées. Le 8 octobre 2002, j'ai fait part de mes préoccupations à ce sujet à la commissaire du Service correctionnel :

Votre réponse indique clairement que le fond des questions et les aspects particuliers des recommandations n'ont pas, pour la plupart, été pris en considération de manière raisonnable. Les questions exposées en détail dans le présent rapport sont importantes, et notre intérêt consiste à faire en sorte que les préoccupations des délinquants soient prises en considération rapidement et de façon raisonnable. Je suis d'avis que, s'il y a une volonté collective, ces questions pourront être abordées de cette manière.

J'ai indiqué à la commissaire que j'examinerais toutes les questions en suspens afin de déterminer celles qui doivent être portées à l'attention du ministre en l'absence d'une entente avec le Service correctionnel. J'ai alors invité la commissaire à désigner des cadres supérieurs pour discuter de ces questions avec le BEC.

Toutefois, les discussions qui ont suivi ont montré que les questions n'étaient pas en voie d'être abordées rapidement et de façon raisonnable. À mon avis, le principal problème réside, non pas dans les questions en litige, mais plutôt dans les relations opérationnelles globales avec le SCC, puisque cela a influé sur la réussite de notre processus d'établissement de rapports. De façon plus particulière, étant donné le manque de réceptivité du Service correctionnel à nos constatations et à nos recommandations, il nous a été presque impossible de mettre l'accent sur le fond des questions soulevées et de résoudre celles-ci. Notre rôle d'ombudsman prévoit que la réponse corresponde à la question posée.

Par conséquent, le 17 décembre 2002, j'ai écrit au solliciteur général conformément à l'article 180 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*. Dans cette lettre, j'ai indiqué en partie ce qui suit :

Le fait que le Service ait rejeté presque toutes nos recommandations et qu'il n'ait présenté aucune proposition importante pour régler ces questions montre qu'il maintient le statu quo, *ce qui est totalement déraisonnable. Cela montre également qu'il ne reconnaît pas l'importance des questions exposées en détail ni les engagements qu'il avait pris pour régler celles-ci.*

Ce qui m'inquiète, c'est que sans l'obligation de rendre compte publiquement de ces questions, le Service correctionnel aura tout le loisir de continuer à ignorer le fond des questions et les aspects particuliers des recommandations formulées pour régler celles-ci.

Le solliciteur général a répondu à ma lettre le 6 février 2003. Je l'ai ensuite pour rencontré discuter plus en détail de ces questions et l'informer des plus récentes mesures que nous avions prises pour régler la plupart des principaux problèmes soulevés.

Je suis heureux d'annoncer que la commissaire du Service correctionnel et moi avons convenu des moyens à prendre pour tenter de régler ces problèmes. Nous avons tenu une série de réunions auxquelles ont assisté le directeur exécutif du Bureau et la sous-commissaire principale, afin de traiter des principales questions soulevées dans le rapport annuel. Nous avons décidé dès le début que ces réunions devraient viser si possible à régler de façon définitive les problèmes cernés et :

- si nous sommes en désaccord, établir une justification de la décision du Service en ce qui a trait à nos constatations et à nos recommandations;
- si nous sommes d'accord, établir des plans, accompagnés d'échéanciers déterminés, de résultats mesurables, de cadres d'évaluation appropriés pour mettre en œuvre les ententes que nous aurons conclues.

Comme on pouvait s'y attendre, ce processus n'a pas entraîné la résolution immédiate ou complète de tous les problèmes. Aucun processus de négociation n'est parfait. Toutefois, nous sommes parvenus à un consensus sur certaines questions, mais, pour d'autres sujets de préoccupation, nous avons au moins élaboré un plan prévoyant des engagements clairs sur les mesures que le Service prévoit prendre et à quel moment.

Cette approche m'a incité à modifier la présentation de mon rapport, en ce qui a trait aux principales questions à régler. Je souhaite fournir de l'information pertinente de façon à ce que les lecteurs puissent comprendre les questions soulevées et évaluer le succès des mesures que nous prenons pour les régler. Elle les aidera peut-être aussi à comprendre les autres mesures que prendra le Bureau si les solutions convenues ou les dispositions préliminaires visant à trouver ces solutions ne sont pas prises.

Par conséquent, pour chaque question, je présenterai :

- un bref aperçu de son importance pour les délinquants du point de vue juridique et politique;
- la situation relative à chaque question au début de l'année visée par le rapport ainsi que notre position et celle du Service;
- les résultats particuliers de nos discussions actuelles avec le Service y compris, s'il y a lieu, les plans adoptés pour régler les problèmes.

Lorsque nous sommes parvenus à une entente sur ces questions, j'ai indiqué les conditions fondamentales de celle-ci. Là où nous ne sommes pas parvenus à un consensus final au cours du processus, j'ai recommandé les mesures qui s'imposent.

J'estime que le Bureau et le Service ont entamé un processus d'examen efficace des problèmes soulevés. Il s'agit de mettre l'accent sur la position du BEC à ce sujet, d'en tenir compte dans la réponse et de concevoir une solution qui réponde aux besoins des délinquants de façon raisonnable et pratique.

Tout le personnel du Bureau, moi y compris, nous engageons à faire tout en notre possible pour assurer le succès de ce processus de façon à parvenir à un règlement fondamental des problèmes soulevés par les délinquants.

Toutefois, même si ce processus a permis de réaliser certains progrès, dont la réponse du Service au présent rapport tiendra compte je l'espère, je suis conscient de la nécessité de régler les problèmes soulevés et de ne pas simplement les reporter au rapport annuel. Je suis de nouveau disposé à essayer de régler ces questions à certaines conditions et à traiter encore des mêmes problèmes que s'ils ont de bonnes chances d'être réglés.

Par conséquent, si les problèmes persistants ne sont pas traités comme il est recommandé ou autrement décidé, je recommanderai immédiatement la prise de mesures pour y parvenir. Celles-ci comprendront, au besoin, des rapports spéciaux prévus à l'article 193 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*.

Nouvelles caractéristiques du rapport annuel

Le rapport annuel de cette année comprend notamment un certain nombre de sections qui s'ajoutent à la partie sur les principales questions en suspens.

Ces sections visent à préciser nos fonctions quotidiennes et nos défis. Les constatations et les recommandations de notre rapport annuel ne représentent qu'un aspect du travail que nous accomplissons afin de régler les problèmes dans le cadre de nos opérations courantes. Par conséquent, nous essayons d'apporter un cachet particulier à notre milieu de travail.

Outre les cas individuels, nos devons fréquemment traiter des principaux services et programmes du SCC découlant de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* et son règlement connexe. Il s'agit de questions complexes qui ne se prêtent pas facilement à des constatations ou à des recommandations particulières, mais qui sont toutefois essentielles à notre mandat. J'ai ainsi inclus une section qui porte surtout sur l'une des fonctions principales du Service correctionnel, les Services de santé, et sur certaines anomalies qui peuvent résulter de la mise en œuvre du mandat législatif de la Direction des services de santé dans un contexte législatif où les préoccupations en matière de garde et de sécurité dominent.

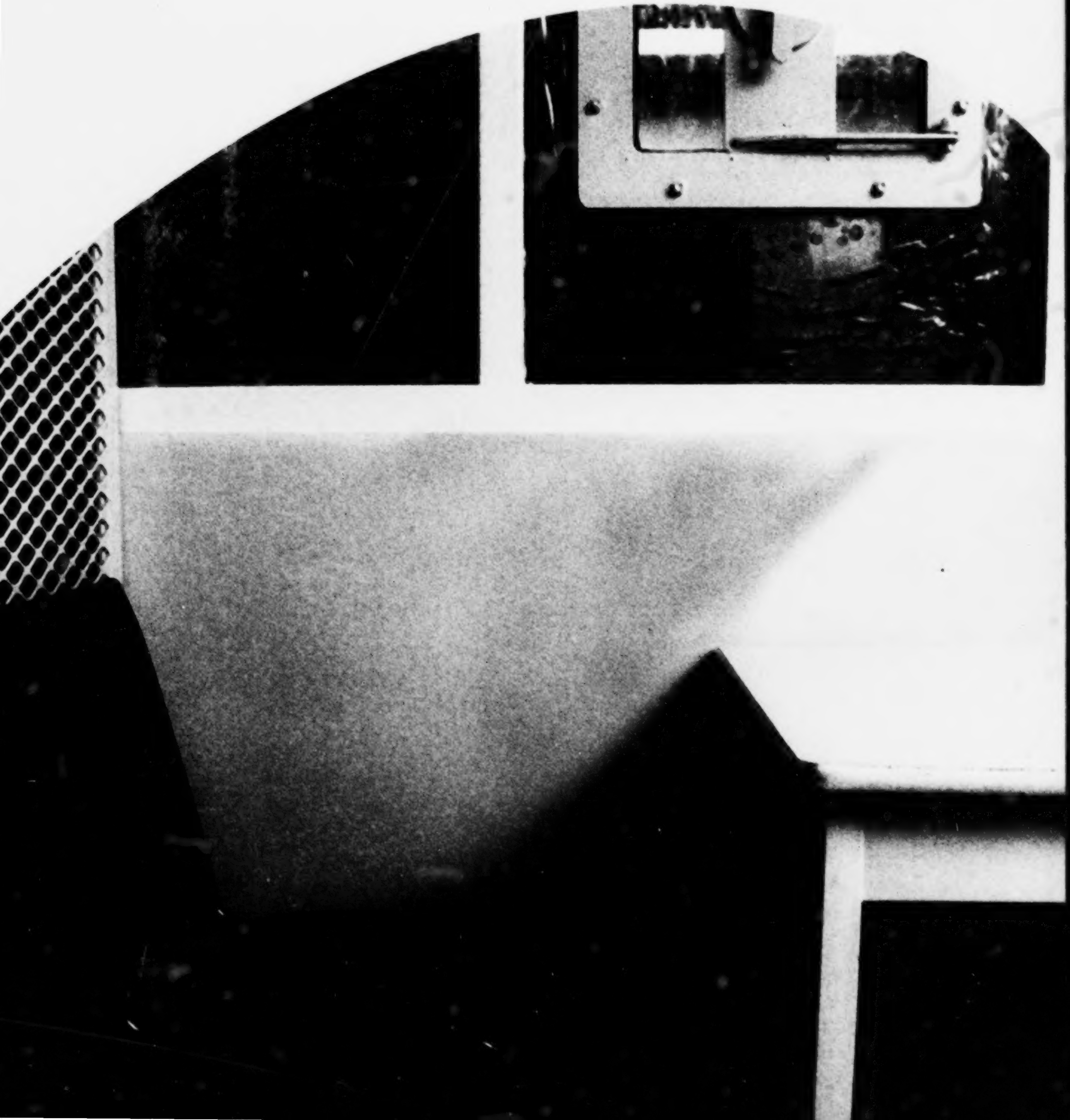
J'ai également ajouté une section sur les perspectives pour la prochaine année. Il s'agit de

questions qui ne sont pas encore préoccupantes, mais qui pourraient devenir très importantes d'ici à ce que le présent rapport soit déposé au Parlement.

Finalement, j'ai inclus une proposition visant à régler une question de longue date qui avait d'abord été soulevée dans les recommandations de la Commission d'enquête Arbour de 1995 sur les événements survenus à la Prison des femmes, soit l'intervention judiciaire, l'examen interne et la responsabilité dans le système correctionnel. J'espère que cette section donnera lieu à une vaste discussion et à des mesures pour tenir compte des concepts fondamentaux.

J'espère recevoir des commentaires de toutes les personnes qui liront le rapport de cette année.

RÔLE DU BUREAU DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL



Établi aux termes de la partie III de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (LSCMLC), Le Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC) agit comme ombudsman pour les délinquants sous responsabilité fédérale. Nous faisons enquête et nous veillons à ce qu'on donne suite aux plaintes des délinquants. De plus, nous devons examiner les politiques et les pratiques du Service correctionnel du Canada (SCC) qui donnent lieu aux plaintes afin de cerner les carences systémiques et d'y porter remède et faire des recommandations en ce sens.

Nous pouvons instituer une enquête en réponse à une plainte ou de notre propre initiative. Nous sommes les seuls habilités à décider si une enquête doit être menée et de quelle manière elle le sera.

Pour nous acquitter de nos fonctions, nous exerçons un large éventail d'activités. Un échantillonnage de ces fonctions figure dans la section « Instantanés » à la page 13.

Le BEC aborde la grande majorité des questions soulevées par les plaintes des détenus à l'établissement, au cours de discussions et de négociations. Dans les cas où l'on ne parvient pas à les résoudre à l'établissement, la question en litige est portée, selon le sujet de préoccupation, à l'attention de l'administration régionale ou centrale, pour qu'elle y soit examinée et que des mesures correctives soient prises.

Lorsque j'estime qu'une question n'est pas abordée de façon appropriée, nous présentons nos constatations et nos recommandations à la commissaire du Service correctionnel aux termes des articles 177 à 179 de la LSCMLC. Ce rapport expose tout le fondement informel de nos constatations et de nos recommandations.

Si, à cette étape, j'estime que la commissaire n'a pas abordé la question de façon raisonnable et en temps opportun, celle-ci est portée à l'attention du ministre et est exposée en détail dans un rapport annuel ou un rapport spécial.

Dans le cours d'une enquête, le personnel du BEC dispose d'une autorité considérable pour entrer dans des lieux et obtenir de l'information provenant de dossiers ou de personnes. Cette autorité est tempérée par la stricte obligation que nous avons de limiter la divulgation des informations recueillies dans l'exercice de nos fonctions. Cette confidentialité offre une assurance complète aux personnes qui pourraient souhaiter nous fournir de l'information. Elle reflète le caractère indépendant de l'approche selon laquelle le BEC joue un rôle d'ombudsman par rapport aux autres formes d'enquête et d'arbitrage.

Nous sommes avant tout un organisme d'ombudsman qui établit un équilibre fondamental entre le pouvoir et les fonctions qui caractérisent depuis longtemps le rôle d'ombudsman.

D'une part, la législation nous offre les outils opérationnels et les pouvoirs discrétionnaires pour mener des enquêtes approfondies sur un large éventail de problèmes de délinquants.

D'autre part, nous pouvons seulement recommander des solutions aux problèmes des délinquants, quoique à tous les paliers, du personnel en établissement et de la direction, du personnel des administrations régionales et de l'administration centrale et du commissaires du Service correctionnel, au solliciteur général du Canada et ultimement, au moyen du rapport annuel ou de rapports spéciaux par l'entremise du ministre aux deux chambres du Parlement.

Comme pour tout autre organisme d'ombudsman, cet équilibre donne lieu à deux caractéristiques qui sous-tendent notre efficacité par rapport à d'autres mécanismes d'enquête ou d'arbitrage :

1. Notre accès amélioré et direct à l'information nous permet de régler assez rapidement la plupart des problèmes, habituellement à l'établissement.

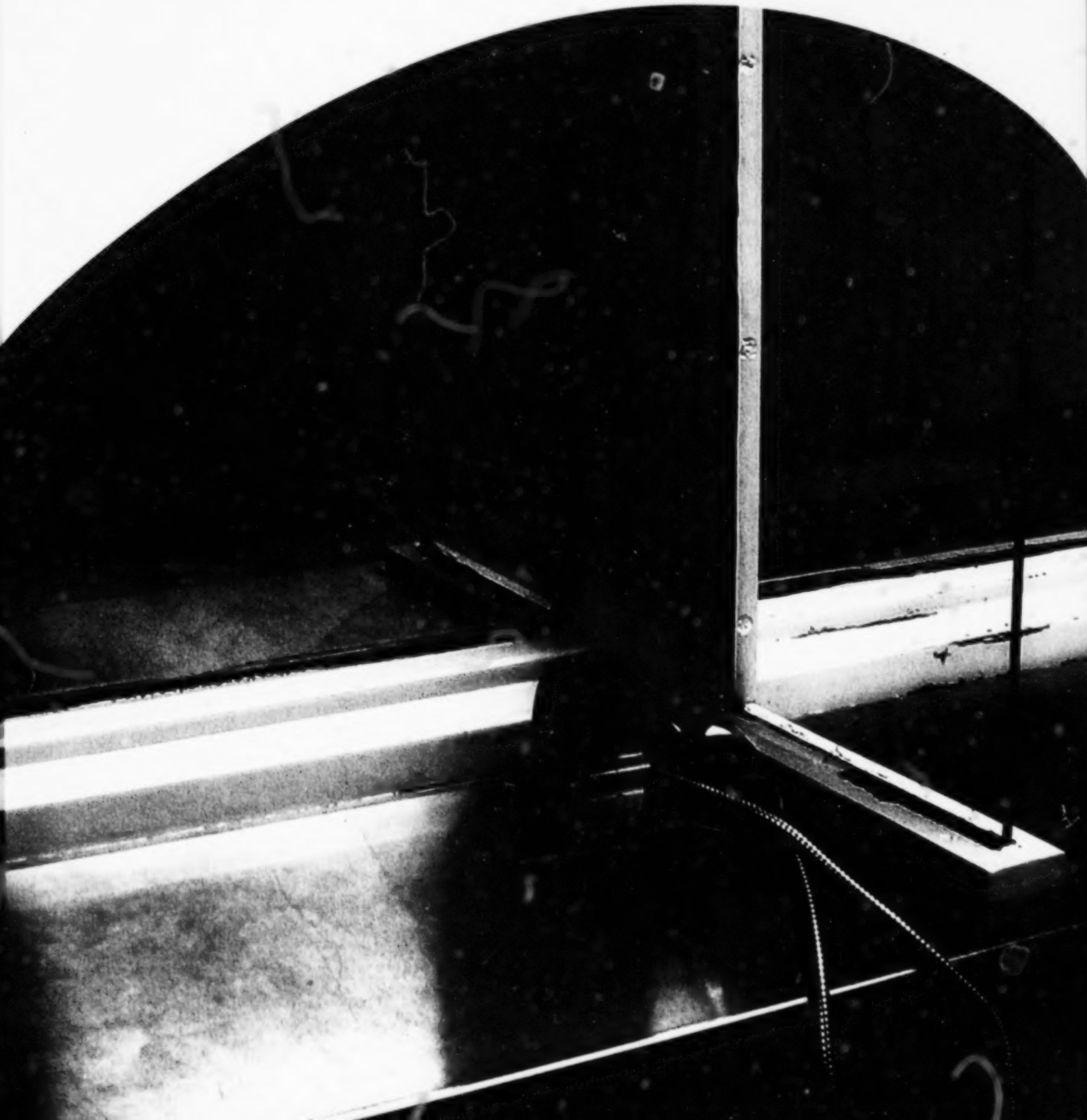
2. Étant donné que la persuasion découle de notre pouvoir de seulement recommander des mesures à prendre :
   - nous avons tendance à aborder les questions les plus urgentes ou les plus importantes à régler dans nos rapports;
   - nous devons essayer d'appuyer nos constatations et nos recommandations par un examen approfondi et, nous l'espérons, probant de l'information à l'appui.

Comme nous sommes un organisme d'ombudsman, la pertinence et la force probante des preuves que nous fournissons ainsi que la précision et la solidité de nos conclusions déterminent les résultats de nos efforts.

Notre travail est surtout axé sur l'équité. Dans mon rapport, j'invoque donc en partie l'équité procédurale pour m'assurer que le Service tient compte des commentaires appropriés des délinquants au moment de rendre des décisions pouvant être défavorables. Plus important encore, je fais allusion à l'équité au sens courant et souple du terme. Nous voulons que les décisions du SCC tiennent compte des besoins et des intérêts de toutes les parties concernées. Nous croyons que les décisions et les mesures ne devraient pas être faussées par des idées préconçues, des « alliances », des stéréotypes ou le simple fait de négliger d'accorder à la question l'attention qu'elle mérite. Au-delà de la complexité de la loi et des politiques, j'estime que cela reflète la raison pour laquelle le Parlement a créé le Bureau de l'enquêteur correctionnel.

Si le comportement de chacun est évalué suivant une norme judicieuse, équilibrée et impartiale, il est plus que probable que les problèmes soient réglés suivant les règles établies. Si les autorités compétentes qui appliquent la norme agissent de façon impartiale et indépendante et qu'elles sont perçues comme telles, elles réussiront vraisemblablement à remplir leur mission.

INSTANTANÉS



Il est 9 h 30 (heure de l'Est)

- Un de nos agents de réception des plaintes est au téléphone avec la femme d'un détenu incarcéré dans un établissement à sécurité moyenne. La veille, on a refusé à celle-ci le droit de visite parce que les résultats du détecteur ionique avaient été positifs. L'agent explique à la femme les recours possibles et l'information que doit lui fournir le SCC à ce sujet.
- Un autre agent de réception des plaintes examine les messages téléphoniques qu'un autre délinquant a reçus la nuit précédente. Il rédige une description détaillée de chaque message qu'il versera dans la corbeille d'arrivée de l'enquêteur. S'il s'agit d'une question urgente, il veillera à ce que l'enquêteur ou, en l'absence de celui-ci, l'agent de service soit immédiatement informé du message.
- Notre directeur pour les régions du Québec et de l'Atlantique assiste à une réunion du Comité consultatif national à l'Unité spéciale de détention.
- Notre agent de service s'entretient avec le chef des Services de santé dans un établissement de la région de l'Atlantique au sujet d'un détenu qui a appelé 15 minutes auparavant concernant l'accès à un médicament de prescription pour calmer sa douleur. Le chef des Services de santé explique que le nom du détenu figurait sur la liste de distribution des médicaments, mais qu'il ne s'était pas présenté le matin pour prendre ses médicaments. Le chef des Services de santé prend les dispositions nécessaires pour donner au détenu un laissez-passer lui permettant de venir chercher ses médicaments avant 10 h et pour confirmer par courriel la présence du détenu à l'agent de service.
- L'un de nos enquêteurs de la région du Québec met la dernière main à un rapport semi-annuel sur des sujets de préoccupation dans un établissement à sécurité maximale. Il y « incorpore » l'avis juridique d'un avocat sur une question d'équité administrative dans des réexamens des cas d'isolement.
- Notre coordonnateur de l'examen des cas de recours à la force examine une vidéo sur le transfèrement d'un détenu à une unité d'isolement effectué par l'équipe d'intervention en cas d'urgence en établissement.
- Dans un établissement à sécurité moyenne de la région des Prairies, un de nos enquêteurs et notre coordonnateur des questions autochtones prévoient procéder à des entrevues de détenus et d'employés. C'est leur deuxième de quatre journées à cet établissement et à l'établissement adjacent. Ils s'attendent d'être encore là ce soir-là après 20 h.
- Notre directeur des enquêtes des régions de l'Ontario et de l'Ouest est au téléphone avec un sous-commissaire adjoint. Il a certaines questions à poser concernant un isolement cellulaire qui a eu lieu après un incident dans la cour d'un établissement à sécurité maximale et la tenue d'une enquête du SCC à ce sujet.
- Notre coordonnateur des Services corporatifs examine une nouvelle politique du Conseil du Trésor sur la planification organisationnelle en préparation de la séance de planification du personnel du BEC qui aura lieu la semaine prochaine.
- L'une de nos enquêteures de la région de l'Ontario corrige l'ébauche d'un compte rendu qui doit être présenté au directeur d'établissement avant d'en discuter avec son directeur. Elle a cerné trois problèmes systémiques et 13 cas de détenus qui ont donné lieu à des enquêtes, des constatations et des recommandations.
- Notre coordonnateur des questions relatives aux femmes purgeant une peine fédérale se trouve dans un établissement régional pour femmes pour préparer une réunion de bilan avec la direction sur des questions qui ont été soulevées lors de sa visite.
- Notre avocat-conseil examine une nouvelle ordonnance de la Cour fédérale qui établit un règlement sur l'analyse des échantillons d'urine. Il rédigera un bref sommaire à ce sujet et donnera au personnel des directions quant à la façon dont le SCC devrait mettre l'ordonnance en œuvre.
- Le directeur exécutif et l'enquêteur correctionnel préparent la réunion prévue pour l'après-midi avec la commissaire du Service correctionnel et la sous-commissaire principale. Cette réunion portera sur des principales questions en suspens traitées dans le rapport annuel : la rémunération des détenus, la préparation des cas et l'accès aux programmes.
- Notre enquêteur de la Colombie-Britannique est à bord d'un avion survolant le lac Supérieur. Il se rendra dans divers établissements au cours des huit prochains jours.

PRINCIPALES QUESTIONS EN SUSPENS

DÉLINQUANTS AUTOCHTONES

Notre examen des données du Service correctionnel et des plaintes des délinquants révèle que les obstacles disproportionnés à la mise en liberté en toute sécurité et en temps opportun des délinquants constituent un problème permanent et une source d'embarras, ce qui est davantage le cas pour les délinquantes autochtones.

Nous préconisons depuis longtemps la prise de mesures en vue de régler ces problèmes pour assurer la présence des Autochtones et la présentation de leurs vues à des réunions de la haute direction et de faire effectuer un examen indépendant et éclairé des politiques et des procédures du Service en ce qui a trait aux obstacles discriminatoires à la réinsertion sociale en temps opportun des délinquants.

Compte tenu de l'importance accordée aux questions autochtones dans le discours du Trône de 2000, le Comité de direction du Service correctionnel a indiqué qu'il fallait prendre des mesures particulières pour remédier à la position désavantageuse des délinquants autochtones. La commissaire a indiqué pour la première fois que le Service devait « s'assurer que les initiatives créées donnent lieu à des résultats ».

Recommandations de 2001-2002

Que le Service produise, chaque trimestre, un rapport sur les délinquants autochtones axé sur les questions suivantes :

- les transfèrements;
- la mise en isolement;
- les mesures disciplinaires;
- les permissions de sortir et les placements à l'extérieur;
- les renvois en vue du maintien en incarcération;
- les reports de l'examen du cas en vue de la libération conditionnelle;
- les suspensions et les révocations de la mise en liberté sous condition.

Que le rapport trimestriel sur les délinquants autochtones, lequel comprendra une analyse de l'information consignée, soit un élément permanent à l'ordre du jour des comités de gestion supérieure du Service.

Compte tenu de la situation désavantageuse persistante des délinquants autochtones :

- qu'un cadre supérieur responsable des programmes pour les Autochtones et de la liaison avec les collectivités autochtones soit nommé à titre de membre votant permanent des comités de gestion supérieure au palier des établissements, des régions et de l'administration centrale;
- que les politiques et les procédures actuelles du Service soient immédiatement examinées afin de repérer et d'éliminer les formes de discrimination systémique qui font obstacle à la réinsertion sociale des Autochtones. Cet examen devra être effectué par un organisme indépendant du Service correctionnel du Canada, et avec l'entier appui et la participation d'organisations autochtones.

Réponse du SCC

Le SCC considère comme hautement prioritaire les questions liées à la préparation des délinquants autochtones en vue de leur mise en liberté sans danger et au moment opportun. Dans son Rapport sur les plans et les priorités pour 2002-2003, le Service appuie l'engagement du gouvernement qui souhaite avant tout réduire le taux d'incarcération chez les Autochtones, tel qu'il a été annoncé dans le discours du Trône (janvier 2002).

Même s'ils représentent seulement 2,8 % de la population canadienne, les Autochtones comptent pour 17 % de la population carcérale des établissements fédéraux. La proportion des délinquants autochtones incarcérés est de 68 % contre 58 % pour les délinquants non autochtones. En plus de présenter un taux d'incarcération élevé, les Autochtones ont plus de difficulté à répondre aux exigences liées aux préparatifs en vue de leur réinsertion sociale, par comparaison avec les délinquants non autochtones.

Par exemple, en moyenne, les délinquants autochtones purgent 52 % de leur peine avant de pouvoir bénéficier d'une mise en liberté sous condition, contre 47 % pour les autres.

Selon les recherches effectuées, même si, en général, les délinquants autochtones ont tendance à recevoir des peines légèrement plus courtes, ils sont plus susceptibles d'être condamnés pour des infractions graves et ont de nombreux démêlés avec le système de justice pénale

dans leur jeunesse et à l'âge adulte. En outre, les délinquants autochtones ont des besoins culturels très variés puisqu'ils sont d'origines diverses : Premières nations, Métis et Inuits. Ils peuvent préférer ou non une orientation traditionnelle et bon nombre d'entre eux choisissent la vie urbaine plutôt qu'une réserve. Les interventions correctionnelles à l'égard des délinquants autochtones deviennent alors plus difficiles à appliquer.

Dans son rapport, l'enquêteur correctionnel cite une étude remontant à dix ans, qui constate l'existence d'une discrimination systémique au sein de l'organisation. Depuis lors, le SCC a beaucoup investi dans des interventions spécifiquement culturelles. Il n'en demeure pas moins que les décisions touchant la mise en liberté doivent être fondées sur une évaluation du risque pour protéger la sécurité du public. Nous devons continuer de surveiller nos pratiques afin d'améliorer notre rendement à ce chapitre.

À noter que certaines améliorations ont été apportées :

- *même si 68 % des délinquants autochtones sont actuellement incarcérés, cela représente une diminution par rapport au 73 % de l'exercice 1997-1998.*

Le SCC examine les renseignements touchant les délinquants autochtones aux réunions du Comité de direction. Les informations connexes sont mises à la disposition de tous dans le Système d'établissement de rapports, mis à jour chaque semaine.

Conformément aux grandes orientations gouvernementales en ce qui concerne le traitement des Autochtones au sein du système de justice pénale, le SCC a également constaté l'existence de lacunes dans la prestation des programmes. Cette année, le SCC renforcera le rôle des comités consultatifs nationaux et régionaux sur les Autochtones en y incluant une importante représentation des divers groupes et régions géographiques autochtones. Les comités orienteront davantage nos efforts et nous conseilleront quant aux façons d'améliorer notre capacité de mieux préparer les délinquants en vue d'une réinsertion sociale en toute sécurité.

En ce qui concerne une recommandation de créer un poste de niveau élevé responsable des questions autochtones, le SCC considère que la réinsertion des délinquants autochtones est une responsabilité partagée entre tous les niveaux de gestion du SCC et les délinquants eux-mêmes, puisque ces derniers doivent assumer la responsabilité de leurs gestes, ainsi que les autorités communautaires. En effet, le SCC a la chance de pouvoir bénéficier de l'intérêt et des efforts de nombreux chefs autochtones qui ont accepté de s'attaquer au problème de la sécurité dans leurs collectivités.

Faits nouveaux en 2002-2003

Nous avons trouvé que cette réponse était vague et qu'elle ne donnait pas suite à nos recommandations particulières. Il y avait une allusion caractéristique aux intentions globales qui ne justifient pas les retards considérables dans la mise en œuvre des programmes et des politiques. Ces retards étaient en grande partie attribuables à des problèmes de dotation à la Direction des questions autochtones du Service.

La réponse à nos recommandations concernant le cadre supérieur nommé à titre de membre votant aux réunions du Comité de direction ne tenait pas compte de la nécessité d'une responsabilisation opérationnelle centrale et uniforme.

Le SCC n'a pas donné suite à toutes nos recommandations concernant un examen indépendant des formes de discrimination qui font obstacle à la réinsertion sociale des Autochtones.

Nos discussions ultérieures avec le Service ont donné lieu à des réunions avec la commissaire et la sous-commissaire principale les 21 mars et 4 avril 2003.

Par suite de ces réunions, le Service s'est engagé à :

- produire, à compter de juin 2003, des rapports trimestriels sur les principaux facteurs influant sur les taux comparatifs de réinsertion sociale des délinquants autochtones dans le système correctionnel;
- examiner ces rapports deux fois par année aux réunions du Comité de direction du SCC;
- examiner la structure de gouvernance pour les questions autochtones d'ici juin 2003 pour déterminer si des changements doivent être apportés aux rapports hiérarchiques;
- examiner et à mettre à jour les plans d'action sur les initiatives autochtones d'ici le 5 mai 2003;
- fournir des renseignements sur les réunions entre le Service et les organismes autochtones, particulièrement en ce qui a trait à la validité des outils d'évaluation utilisés pour classer les délinquants autochtones aux fins de placement.

Nous continuons actuellement à croire qu'il doit y avoir à tous les paliers du SCC des gestionnaires ayant le pouvoir direct de prendre les mesures visant à améliorer les programmes et le soutien dans la collectivité qui sont nécessaires pour remédier à la position désavantageuse actuelle des délinquants autochtones. Ces mesures comprendraient notamment un cadre supérieur qui relèverait au moins directement de la sous-commissaire principale dans ce domaine et qui aurait accès aux outils de recherche et de vérification ainsi qu'aux outils budgétaires nécessaires pour obtenir les résultats escomptés. Nous espérons que l'examen que le Service effectuera de ses structures de gouvernance donnera lieu à ces changements.

En ce qui a trait à l'examen des obstacles à la réinsertion sociale auxquels sont confrontés les délinquants autochtones, le Service a récemment précisé qu'il procéderait à une évaluation de ses outils d'évaluation pour déterminer si ceux-ci sont culturellement discriminatoires et s'ils ne répondent donc pas aux besoins des délinquants autochtones. Si l'évaluation indique que les outils sont appropriés, le SCC procédera à un examen des autres obstacles qui empêchent la réinsertion sociale efficace des délinquants autochtones.

Le dialogue avec la collectivité et des évaluations particulières des outils d'évaluation seront utiles pour examiner les obstacles auxquels se heurtent les délinquants autochtones, mais ils ne produiront pas le vaste examen qui est nécessaire comme point de départ.

Le mécanisme d'examen indépendant de la situation des Autochtones qui avait été recommandé par le sous-comité de la Chambre des communes chargé de l'examen de la LSCMLC était le vérificateur général. À l'heure actuelle, il semble peu probable que celui-ci puisse être en mesure de procéder à un tel examen dans un avenir prévisible. Par conséquent, nous croyons qu'un autre expert indépendant devrait être choisi et chargé de procéder à un examen de la discrimination systémique dont sont victimes les Autochtones.

Je reconnais les avantages éventuels des engagements que le Service a pris cette année, mais je ne suis pas convaincu que les efforts déployés permettront de donner l'orientation ou l'indépendance requise pour procéder à l'examen nécessaire afin de commencer à remédier à la situation discriminatoire actuelle.

Comme je l'ai indiqué dans le passé, le problème va bien au-delà de la surreprésentation des Autochtones dans les pénitenciers fédéraux. Il faut examiner plus particulièrement ce qui arrive aux délinquants autochtones pendant qu'ils sont pris en charge par le Service. Au 31 mars 2003, 41 % des délinquants non autochtones bénéficiaient d'une certaine forme de liberté sous condition, tandis que seulement 29 % des délinquants autochtones sous responsabilité fédérale purgeaient leur peine dans la collectivité. Dans le cas des délinquantes autochtones, l'écart est encore plus grand. En effet, 60 % des délinquantes non autochtones purgent leur peine dans la collectivité, tandis que seulement 40 % des délinquantes autochtones bénéficient d'une liberté sous condition.

Comme les formes de discrimination faisant obstacle à la réinsertion sociale des Autochtones au moment opportun sont encore les mêmes, je réitère mes recommandations de 1999 :

- **qu'un cadre supérieur responsable des programmes pour les Autochtones et de la liaison avec les collectivités autochtones soit nommé à titre de membre votant permanent des comités de gestion supérieure au palier des établissements, des régions et de l'administration centrale;**
- **que les politiques et les procédures du Service soient immédiatement examinées afin de repérer et d'éliminer les formes de discrimination systémique qui font obstacle à la réinsertion sociale des Autochtones. Cet examen devra être effectué par un organisme indépendant du Service correctionnel du Canada, et avec l'entier appui et la participation d'organisations autochtones.**

DÉLINQUANTES

Les observations que j'ai formulées dans le rapport de l'an dernier demeurent pertinentes :

L'état actuel des services correctionnels pour les délinquantes sous responsabilité fédérale doit être vu dans le contexte de la « vision du changement » présentée il y a plus de dix ans par le Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale (La création de choix, 1990). *Le thème central du rapport* La création de choix *est « que les besoins des femmes en matière correctionnelle sont profondément différents de ceux des hommes et que pour rendre justice aux buts visés par l'imposition d'une peine à des femmes, le système correctionnel devrait tenir compte du sexe » (Commission Arbour, 1996).*

La Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston (Commission Arbour, 1995) a donné au Service correctionnel à la fois une impulsion et une tribune pour qu'il s'engage à mettre en pratique une série de principes opérationnels pour la gestion future des services correctionnels destinés aux délinquantes. En plus de faire de longs commentaires sur l'« absence troublante d'engagements de la part du Service correctionnel à l'égard des idéaux de la justice », le rapport d'avril 1996 de la juge Arbour présente une série de recommandations précises qui vise à faire en sorte que les pratiques correctionnelles répondent à l'avenir aux besoins des délinquantes.

La réponse initiale au rapport Arbour a été positive. En juin 1996, le solliciteur général a accepté l'idée maîtresse du rapport, c'est-à-dire que « le Service correctionnel est tenu de respecter la règle du droit dans l'exercice de ses responsabilités ». Le ministre a annoncé que serait créé un poste de sous-commissaire pour les femmes et que seraient apportés « les changements organisationnels ou touchant les programmes recommandés ». On a dit à l'époque de certaines recommandations du rapport « qu'il faudra[it] les étudier plus à fond avant de déterminer quelle serait la meilleure façon d'atteindre l'objectif qui sous-tend chacune d'entre elles ». Ces recommandations devraient être « traitées dans le cadre du plan définitif de suivi.

Recommandations de 2001-2002

La Commission d'enquête Arbour a été un processus très public et très général dans son orientation. Son rapport fait date dans les services correctionnels en ce pays. Ses conclusions et ses recommandations ont polarisé notre attention non seulement sur les possibilités qui s'offrent dans le domaine des services correctionnels destinés aux femmes mais aussi sur l'obligation de faire preuve de transparence, d'impartialité et de responsabilité dans les opérations correctionnelles.

Le déplacement des femmes des pénitenciers pour hommes vers les établissements régionaux entraînera un certain nombre de difficultés à surmonter pour le Service, dans l'immédiat et à long terme. Pour les surmonter, il faudra qu'il se concentre à la fois sur les possibilités qui s'offrent aux services correctionnels destinés aux femmes et sur l'obligation de transparence, d'impartialité et de responsabilité.

Je recommande que cette réorientation commence par :

- l'achèvement, par le Service correctionnel, d'un « plan définitif de suivi » aux recommandations de la juge Arbour, d'ici octobre 2002;
- la distribution de ce plan aux intéressés (dans l'administration fédérale et à l'extérieur), d'ici novembre 2002;
- le lancement d'une consultation publique, d'ici janvier 2003;
- la publication d'un rapport final sur l'état des recommandations de la juge Arbour, d'ici avril 2003.

Réponse du SCC

Le paragraphe 4h) et l'article 77 de la LSCMLC *exposent des directives spécifiques sur la prise en charge et la garde des délinquantes. On consulte constamment les principaux intervenants au sujet des questions concernant les délinquantes.*

Le SCC a répondu à toutes les recommandations du rapport Arbour relevant de sa compétence.

Celles qui concernent les nouvelles dispositions législatives sur l'administration des peines ont été transmises au ministère de la Justice. Le processus de mise en œuvre a été marqué par de nombreuses discussions, des consultations poussées et plusieurs rapports sur les dispositions prises. Il existe des structures de gestion appropriées pour la planification, l'exécution, la mise en œuvre et le suivi des recommandations touchant les nouvelles questions correctionnelles permanentes.

Les résultats correctionnels obtenus à l'égard des délinquantes, par exemple les taux de récidive des délinquantes sous surveillance, sont demeurés assez stables depuis six ans. Les données concernant les interventions et les résultats correctionnels sont surveillés par le Comité de direction.

Faits nouveaux en 2002-2003

La réponse du Service sur la question des délinquantes était au mieux mal définie et n'abordait pas les aspects spécifiques des questions soulevées dans mes recommandations.

J'ai rencontré la commissaire le 7 avril 2003. Nous avons exposé en détail nos préoccupations mentionnées ci-dessus, et le Service a pris les engagements suivants :

- examiner la possibilité d'une réponse publique d'un gouvernement aux recommandations de la juge Arbour;
- déterminer les résultats des considérations du ministère de la Justice concernant la recommandation de la juge Arbour en ce qui a trait aux mécanismes législatifs « qui prévoient des sanctions pour interférence correctionnelle dans l'intégrité d'une peine »;
- déterminer comment faire état aux intervenants des réponses du SCC aux recommandations de la juge Arbour.

Nous n'avons jusqu'à présent reçu aucune réponse relativement à ces questions.

Par conséquent, je réitère mes recommandations précédentes dans l'attente d'une réponse.

HARCÈLEMENT SEXUEL

Il est manifestement nécessaire depuis déjà quelque temps d'avoir une méthode améliorée et efficace destinée à examiner les plaintes de harcèlement sexuel présentées par les délinquantes.

L'une des principales recommandations de la Commission Arbour en 1996 était que « la politique de harcèlement sexuel du Service correctionnel soit étendue pour s'appliquer aux détenues ».

Le BEC estime toujours que toutes les caractéristiques de la politique du Service correctionnel sur le harcèlement sexuel des employés devraient figurer dans sa politique concernant les délinquants. En juillet 2001, le Service semblait être disposé à mettre en œuvre une telle mesure. Sa politique provisoire contenait bon nombre des mesures que nous avions préconisées pour assurer l'indépendance, la compétence, la minutie, la confidentialité, le caractère délicat et l'efficacité de ce recours exceptionnel.

Recommandations de 2001-2002

Que le Service mette en œuvre immédiatement une politique sur les enquêtes relatives aux accusations de harcèlement sexuel portées par les délinquants, laquelle préciserait :

- que les enquêtes seront ouvertes par la sous-commissaire pour les femmes ou, si le plaignant est un homme, par le sous-commissaire régional compétent;
- que, dans chaque cas, la directive ordonnant la tenue de l'enquête sera transmise au Bureau de l'enquêteur correctionnel;
- que tous les membres du comité d'enquête devront avoir reçu une formation sur le traitement des plaintes de harcèlement sexuel;
- qu'au moins l'un des membres du comité d'enquête devra être de l'extérieur du Service correctionnel, et qu'aucun des membres n'aura des liens avec l'établissement correctionnel concerné;

- que le plaignant sera consulté au cours de l'enquête et avant le dépôt du rapport afin qu'il puisse apporter des précisions et formuler des observations, et que celles-ci figureront dans le rapport final;
- que, dans chaque cas, copie du rapport d'enquête sera rapidement transmise au plaignant et au BEC;
- que le responsable qui a ouvert l'enquête devra prendre les mesures correctives voulues sans attendre.

Réponse du SCC

Le SCC ne tolère aucune forme de harcèlement, à l'endroit ou de la part du personnel, des délinquants, des visiteurs ou des contractuels.

Les documents de politique sont en place. Le SCC a adopté la Politique sur la prévention *et le* Règlement du harcèlement en milieu de travail *établie par le Conseil du Trésor, pour prévenir et résoudre les cas de harcèlement à l'endroit du personnel.*

Il existe en outre des mécanismes appropriés de recours et de résolution (p. ex. système de griefs, Bureau de l'enquêteur correctionnel et Commission canadienne des droits de la personne) pour les enquêtes sur les cas présumés d'inconduite sexuelle et d'autres graves accusations portées contre les délinquants, par le personnel, les contractuels et les bénévoles.

Les cas particuliers d'allégations de harcèlement sexuel commis par des employés à l'endroit des délinquants sont portés à l'attention immédiate de la commissaire ou de la sous-commissaire principale. Comme nous l'avons fait par le passé, nous comptons sur l'enquêteur correctionnel pour soulever les allégations de harcèlement sexuel auprès des directeurs d'établissement et de district. Aucun cas de harcèlement n'a été rapporté depuis les deux dernières années.

Faits nouveaux en 2002-2003

Cette réponse a confirmé une importante volte-face de la part du Service. En 2001, ce dernier avait publié une ébauche de Directive du commissaire qui aurait donné suite à presque toutes nos recommandations. En effet, cette ébauche appliquait aux délinquants les protections prévues dans la politique pour le personnel. Nous nous attendions à ce que l'ébauche soit finalisée au cours de l'exercice suivant et que cette question soit réglée. Or, en septembre 2002, le Service a publié une politique qui ne respectait pas les principes exposés dans l'ébauche et qui reléguait les plaintes des délinquants à un examen effectué dans le cadre d'un processus de règlement de griefs très peu modifié. À notre avis, seuls quelques-uns des éléments qui auraient assuré l'efficacité ou l'indépendance du processus ont été retenus dans l'approche proposée.

Le Rapport final sur la vérification de la dotation mixte, publié en avril 2001, est conforme aux recommandations de la Commission Arbour. Le rapport, que le Service a commandé pour examiner les questions de harcèlement dont sont victimes les délinquantes, recommandait fortement la mise en œuvre d'un système de recours efficace et contenait de nombreuses observations sur la responsabilité du Service d'assurer que les plaintes de harcèlement fassent l'objet d'enquêtes indépendantes effectuées de manière rigoureuse et rapide par des personnes ayant reçu la formation nécessaire. Le Service n'a pas encore donné suite aux recommandations du rapport à ce sujet.

Finalement, je note que, selon les propres données du Service, il y a eu 21 griefs de harcèlement sexuel ou d'inconduite en 2001-2002 et 12 au cours du présent exercice.

Nous avons, à de nombreuses reprises, fait part de nos sérieuses préoccupations au Service, à la suite de quoi nous avons rencontré la commissaire et la sous-commissaire principale le 31 mars.

Le Service correctionnel est d'avis que bon nombre des éléments de sa politique sur les plaintes des employés sont applicables au processus de règlement des griefs, même s'ils ne sont pas exprimés aussi clairement qu'ils le devraient.

Nous ne sommes pas encore parvenus à une entente qui répondrait aux intérêts des délinquants et du Service sur cette question. Toutefois, nous avons reconnu qu'il pourrait être possible de créer un processus d'enquête dans le cadre général du système de règlement des plaintes et des griefs des délinquants, pourvu que ces plaintes fassent l'objet d'enquêtes indépendantes effectuées de façon rigoureuse et rapide par des personnes ayant reçu la formation nécessaire.

Je recommande que le Service correctionnel adopte en principe la même politique de harcèlement des délinquants que celle qu'il a adoptée pour le harcèlement des employés, pourvu que seuls soient apportés les changements nécessaires en raison du fait que les délinquants ne sont pas des employés ou des membres d'unités de négociation.

Je recommande également que cette politique soit adoptée d'ici le 30 septembre 2003, après avoir fait l'objet de consultations auprès des délinquants et du vérificateur de la dotation mixte.

PRÉPARATION DES CAS ET ACCÈS AUX PROGRAMMES

Le fait d'offrir aux détenus les programmes nécessaires en tenant compte de leur date prévue de mise en liberté constitue le moyen privilégié de favoriser leur réinsertion sociale en toute sécurité et en temps opportun.

De plus, il est essentiel que le personnel chargé de la gestion des cas procède à une analyse et fassent des recommandations assez tôt pour que soit prise rapidement une décision en matière de mise en liberté.

Nous avons trouvé que des lacunes liées à ces deux éléments avaient entraîné des retards, particulièrement dans le cas des délinquants autochtones.

J'ai recommandé à maintes reprises que ces lacunes soient cernées et comblées.

Recommandations de 2002

1. Que le Service entreprenne immédiatement un examen de l'accès aux programmes et de la mise en liberté sous condition au moment opportun qui porte sur :

- la capacité d'accueil des programmes actuels, les listes d'attente et les mesures précises nécessaires pour combler les lacunes;
- les raisons précises des délais dans l'examen des cas par la Commission nationale des libérations conditionnelles et les mesures requises pour en réduire le nombre;
- les causes de recul du nombre de permissions de sortir sans escorte et de placements à l'extérieur, et les mesures requises pour accroître la participation à ces programmes;
- les raisons pour lesquelles les délinquants autochtones sont continuellement défavorisés en ce qui concerne l'accès rapide à la mise en liberté sous condition, et le plan concret requis pour remédier à cette situation.

2. Que cet examen, assorti de plans d'action circonstanciés, soit mené à terme d'ici novembre 2002.

Réponse du SCC

Le SCC a pour mandat de préparer les délinquants à une mise en liberté, en toute sécurité, dans la collectivité.

Des analyses comme celles que propose l'enquêteur correctionnel sont effectuées au moyen d'examens réguliers, au niveau opérationnel (c'est-à-dire dans les établissements et les bureaux de libération conditionnelle), ainsi que par des examens plus systématiques ayant lieu aux administrations régionales et centrale. De plus, on instaure des tribunes pour discuter du rendement, à la fois au sein du SCC et entre ce dernier et la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Le SCC reconnaît une diminution dans le recours aux mesures normalement associées à une bonne préparation des délinquants en vue de leur réinsertion sociale en toute sécurité (p. ex. permissions de sortir sans escorte, placements à l'extérieur et formes discrétionnaires de mise en liberté sous condition). Cette tendance signifie que les délinquants sont incapables de démontrer que leur potentiel de récidive a diminué.

Le SCC a pris des dispositions pour réviser son infrastructure opérationnelle et compte mettre en application des régimes correctionnels applicables à des groupes spécifiques de délinquants. Ces régimes sont en fait des routines carcérales qui décriront plus précisément les comportements et les attitudes attendues à l'égard des délinquants, sur le plan des programmes thérapeutiques et des interactions sociales. Ces régimes ont pour but

d'enseigner aux délinquants à assumer la responsabilité de leurs actes et de les aider dans cette démarche, ce qui les préparera en vue d'une mise en liberté en toute sécurité dans la collectivité en tant que citoyens respectueux des lois. De plus amples détails figurent dans le Rapport sur les plans et priorités du SCC.

On peut s'attendre à ce qu'un souci accru d'intervention, axée sur des groupes sélectionnés de délinquants présentant des caractéristiques similaires, mènera à une meilleure préparation en vue d'une mise en liberté sans danger.

Faits nouveaux en 2002-2003

Nous avons trouvé que la réponse du Service correctionnel n'avait pas abordé les aspects particuliers de nos recommandations — un examen ciblé de l'accès aux programmes et à la mise en liberté en temps opportun, fondé sur les éléments énumérés et assorti de plans d'action précis et d'objectifs mesurables. Dans sa réponse, le SCC a plutôt indiqué que l'évolution prévue du profil de la population carcérale était le principal obstacle à la mise en liberté en temps opportun et a préconisé une approche future, soit le système des régimes correctionnels, comme étant la principale solution pour régler ces questions.

L'an dernier, nous mentionné les faits suivants pour illustrer nos préoccupations :

- 53,9 % des examens en vue de la libération conditionnelle totale, au quatrième trimestre de l'année dernière ont été reportés, ce qui était le cas de 42,8 % des examens au quatrième trimestre de 1999-2000;
- 72 % des délinquants autochtones sont incarcérés au-delà de la date de leur admissibilité à la libération conditionnelle totale; dans le cas des délinquants non autochtones, la proportion est de 59 %;
- sur 100 délinquants, 13 délinquants non autochtones contre 26 délinquants autochtones font l'objet d'un mandat de suspension de la liberté conditionnelle;
- au quatrième trimestre de 2001-2002, 56 % des délinquants non autochtones contre 35 % des délinquants autochtones ont atteint la date d'expiration de leur mandat sans révocation de leur mise en liberté sous condition;
- au quatrième trimestre de 1999-2000, on a enregistré 1 034 permissions de sortir sans escorte et 831 placements à l'extérieur; au quatrième trimestre de 2001-2002, les chiffres s'établissaient à 698 permissions de sortir sans escorte et à 417 placements à l'extérieur;
- chez les délinquants autochtones, le nombre de permissions de sortir sans escorte et de placements à l'extérieur a chuté de 215 au quatrième trimestre de 1999-2000 et à 130 au quatrième trimestre de 2001-2002.

Au moment où le Service a apporté sa réponse, le système des régimes correctionnels en était à ses premières étapes d'élaboration, et son incidence sur nos constatations et nos recommandations était inconnue. L'élaboration d'un système de régimes correctionnels dans les établissements a depuis fait l'objet de changements d'orientation et de retards. Quoi qu'il en soit, le système de régimes correctionnels et l'évolution du profil de la population carcérale n'empêchent pas la prise des mesures que nous avons recommandées.

En l'absence de réponses plus tangibles, je recommande :

- **que le Service correctionnel présente un rapport sur ses examens et des conclusions en ce qui a trait aux éléments traités dans nos recommandations précédentes d'ici octobre 2003;**
- **que le Service présente, d'ici la fin de décembre 2003, un plan d'action qui explique en détail les mesures à prendre pour combler les lacunes relevées, y compris des critères mesurables pour évaluer le succès des mesures.**

BLESSURES SUBIES PAR LES DÉTENUS ET SURVEILLANCE DE LA VIOLENCE DANS LES ÉTABLISSEMENTS

Il est essentiel, pour assurer la garde sécuritaire et humaine des détenus, de consigner et d'analyser exactement et rapidement les établissements et les blessures subies par les détenus.

Nous avons donc à maintes reprises recommandé des améliorations à la capacité du service correctionnel dans ces domaines pour veiller à ce que les cadres supérieurs se penchent sur ces questions importantes et prennent, au besoin, les mesures correctives appropriées en temps opportun.

Recommandations de 2001-2002

Violence dans les établissements

Que le Service prenne immédiatement les mesures suivantes pour remplir ses engagements antérieurs à propos de la surveillance de la violence dans les établissements :

- la mise en application d'un système d'information qui permette de recueillir des données exactes et représentatives;
- la production de rapports d'analyse trimestriels;
- l'examen de ces rapports par le Comité de direction du Service.

Blessures subies par les détenus

Que le Service adopte une politique nationale sur le signalement, la consignation et l'examen des blessures subies par les détenus afin d'assurer :

- la consignation rapide et exacte des blessures et des circonstances qui en sont à l'origine;
- l'analyse et le compte rendu trimestriels de l'information recueillie au sujet des blessures subies par les détenus;
- l'examen de ces rapports trimestriels par le Comité de direction du Service.

Réponse du SCC

La prévention et le contrôle de la violence est — et se doit d'être — une préoccupation continue pour les systèmes correctionnels du monde entier. Le SCC surveille et examine tous les incidents de violence pour mieux les prévenir et les atténuer à l'avenir.

Certes, le SCC reconnaît que les mécanismes actuels de rapport méritent d'être améliorés pour que tous les incidents liés à des perturbations dans les établissements soient signalés. Le SCC a conçu de nouveaux rapports qui seront mis en œuvre en octobre 2002. Pendant la phase de mise en œuvre, on effectuera une vérification rigoureuse de la qualité des données.

Les Comités de la sécurité et de la santé au travail dans les établissements examinent les accidents survenus parmi les détenus, dans le cadre de leurs mandats respectifs. Pour réduire davantage les risques de blessures parmi les détenus et les employés, depuis six mois, seuls les membres des Équipes pénitentiaires d'intervention en cas d'urgence (EPIU) ou les membres entraînés des Équipes d'extraction de cellules procèdent à de telles extractions.

Faits nouveaux en 2002-2003

Nous avons trouvé que la réponse n'avait pas abordé le fond des recommandations :

- la nécessité d'une procédure globale et d'outils détaillés pour signaler et examiner les blessures subies par les détenus et la violence dans les établissements;
- la production de rapports analytiques trimestriels sur la violence dans les établissements et les blessures subies par les détenus;
- l'examen de ces rapports par le Comité de direction.

En novembre et en décembre 2002, des membres de mon personnel ont rencontré des représentants du SCC pour essayer de préciser les écarts marqués que nous avions observés dans l'information sur la gravité des blessures consignées par le Service et de remédier à la situation. Nous avons demandé d'obtenir les rapports d'enquête, tel que l'exige l'article 19 de la *Loi sur les systèmes correctionnels et la mise en liberté sous condition*, sur un certain nombre de cas de « blessures graves », rapports que le Service ne nous avait pas apparemment envoyés. De plus, nous avons demandé que le Comité de direction du SCC examine les rapports trimestriels.

Par suite des réunions et de notre correspondance subséquente avec la sous-commissaire principale, les parties on pu s'entendre sur la nécessité de collaborer pour assurer l'exactitude des données et l'envoi en temps opportun au BEC des rapports d'enquête sur le décès de détenus ou les graves blessures subies par eux, conformément à l'article 19 de la LSCMLC. Toutefois :

- il y avait encore des anomalies dans les rapports de cas qui nous ont été communiqués;
- il y avait encore de la confusion sur la détermination exacte de la gravité des blessures;
- l'analyse et l'utilisation des rapports trimestriels par le Comité de direction n'avait pas été précisées;
- il faut encore mettre en place un mécanisme détaillé pour consigner les données pertinentes sur la violence et les blessures et les signaler aux gestionnaires appropriés.

Après la réunion qui a eu lieu à ce sujet avec la commissaire, la sous-commissaire principale a fait parvenir au BEC un registre des données qui devait préciser les chiffres sur lesquels se fonde la haute direction pour procéder à ces analyses de données sur les blessures subies par les détenus. Les données figurant dans le registre, qui portaient sur le décès, les blessures que se sont infligés les détenus, les voies de fait mineures et les suicides, révélaient de graves écarts par rapport aux autres sources d'information du SCC. Nous avons suggéré de tenir une autre réunion pour examiner ces écarts. En attendant les résultats de cette réunion et d'autres discussions :

Je recommande que le Service donne suite à mes recommandations précédentes sur la violence dans les établissements et les blessures subies par les détenus et notamment :

- **qu'un système de rapports trimestriels de l'information sur la violence et les blessures subies par les détenus devant être présentés au Comité de direction soit mis en œuvre d'ici la fin de juin 2003;**
- **que le Service correctionnel fasse effectuer un examen spécial de l'exactitude des données qu'il peut récupérer d'ici la fin d'octobre 2003;**
- **que le Service adopte un système de consignation des blessures d'après la gravité des dommages corporels et moraux causés aux détenus et non d'après la gravité des circonstances dans lesquelles ces blessures ont été infligées;**
- **que le Service correctionnel établisse un plan pour veiller, d'ici la fin de juin 2003, à ce que tous les incidents de blessures graves subies par les détenus fassent l'objet d'une enquête rigoureuse et rapide.**

ENQUÊTES

La garde sécuritaire et humaine des détenus dépend en grande partie d'une enquête approfondie, objective et rapide des incidents qui compromettent ou menacent la sécurité du personnel et des détenus. Si les renseignements tirés des rapports d'enquête sur ces incidents sont examinés suivant des normes uniformes et utiles, ils peuvent être utilisés par les gestionnaires du Service correctionnel pour prévenir d'autres dommages.

Nous avons trouvé que le Service ne disposait pas suffisamment de procédures et d'outils détaillés, de données exactes et de définitions claires nécessaires pour permettre aux gestionnaires de remplir cette fonction. De plus, le moment approprié de mener des enquêtes est un sujet de préoccupation depuis longtemps.

Dans le cas particulier des rapports d'enquête sur des « blessures graves » subies par des détenus qui doivent être présentés au BEC, conformément à l'article 19 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, nous avons trouvé que, certains cas n'avaient pas été portés à notre attention, ou fait l'objet d'une enquête raisonnable en raison des problèmes liés à la définition de « blessures graves subies par des détenus ».

Recommandations de 2001-2002

- Que la politique du Service sur les enquêtes prévoie des délais précis pour l'achèvement du rapport d'enquête et la vérification du plan d'action connexe;
- que le Service s'assure que ces délais sont respectés et qu'il communique chaque trimestre les résultats à son comité de direction;
- que tous les rapports d'enquête relatifs à la mort de détenus ou à des blessures graves subies par eux fassent l'objet d'examen à l'échelle nationale et soient accompagnés de rapports récapitulatifs

au sujet des recommandations et des mesures correctrices, lequel sera produit chaque trimestre;
- que des directives concernant la détermination de la gravité des blessures soient intégrées à la politique du Service sur les enquêtes;
- que tous les rapports d'enquête sur les cas de décès de détenus ou de blessures graves subies par des détenus soient transmis au Bureau de l'enquêteur correctionnel dans les dix semaines qui suivent le début de l'enquête.

Réponse du SCC

Le SCC s'engage à mener les enquêtes opportunes, équitables, indépendantes, fiables et complètes sur les incidents.

Le SCC procède à un ajustement de son cadre de politiques afin d'améliorer l'examen des incidents. Les propositions de l'enquêteur correctionnel ont été en grande partie intégrées aux politiques.

La mise en œuvre est prévue pour octobre 2002.

Faits nouveaux en 2002-2003

Le Service a publié en septembre 2002 une directive révisée de la commissaire sur les enquêtes. La politique semblait indiquer l'intention du Service d'examiner les incidents de façon plus coordonnée et opportune, mais pas de donner suite à nos recommandations concernant :
- les rapports trimestriels sur le respect des délais énoncés dans la politique;
- l'examen à l'échelle nationale de tous les rapports d'enquête sur le décès de détenus ou des blessures graves subies par eux, résumés dans des rapports trimestriels;
- l'intégration à la politique des lignes directrices permettant de déterminer en quoi consiste une blessure grave;
- la transmission au BEC des rapports d'enquête sur les cas de décès des détenus ou de blessures graves subies par des détenus dans les dix semaines qui suivent le début de l'enquête.

Lors des réunions qui ont eu lieu en novembre et en décembre 2002, le SCC a convenu de prendre les engagement suivants :
- produire des rapports trimestriels concernant les enquêtes portant sur la mort de détenus ou les blessures graves subies par eux et nous les communiquer;
- veiller à ce que la Direction des enquêtes du SCC et le BEC soient informés de toute blessure grave subie par un détenu;
- intégrer au Manuel révisé des Services de santé du SCC les lignes directrices pour préciser la définition de blessure grave;
- présenter des rapports d'enquête conformément à l'article 19 de la LSCMLC (mort de détenus et blessures graves subies par des eux) au Bureau dans les trois mois suivant l'incident.

Même si ces nouveaux engagements représentent des progrès, le SCC n'a pas encore abordé un certain nombre d'aspects particuliers de nos recommandations. De plus, nous n'avons pas encore reçu les rapports trimestriels susmentionnés ou le signalement uniforme d'incidents entraînant des blessures graves.

Je recommande donc que le Service correctionnel fournisse l'information qu'il s'est engagé à nous communiquer et qu'il prenne les mesures que j'ai recommandées dans mon dernier rapport annuel d'ici octobre 2003.

UNITÉ SPÉCIALE DE DÉTENTION

L'unité spéciale de détention (USD) représente le niveau de garde le plus restrictif en établissement dans le système pénitentiaire. Nous avons souvent mis en doute la nécessité d'avoir un établissement désigné pour accueillir les délinquants jugés très dangereux. Nous estimons que ces cas seraient plus efficacement gérés dans des établissements à sécurité maximale.

Notre position a été renforcée par l'incapacité manifeste de l'USD d'offrir des programmes répondant aux besoins de ses résidents, notamment

les besoins en santé mentale, et de motiver les détenus à participer en grand nombre aux programmes. En l'absence de ces éléments, la fonction réelle de l'USD est simplement d'accueillir les détenus dangereux plutôt que de contrer le danger qu'ils représentent.

Recommandations de 2001-2002

Que dans son examen actuel de la politique qui régit l'USD, le Service se penche sur :

- la mesure dans laquelle l'unité spéciale de détention réussit à atteindre son objectif explicite;
- le niveau de participation aux programmes offerts et la pertinence de ces programmes par rapport aux besoins cernés chez les détenus de l'USD;
- les ressources nécessaires pour répondre aux besoins des détenus actuels en fait de programmes;
- la nomination d'un coprésident indépendant qui siégera avec la sous-commissaire principale comme décisionnaire dans le cas des détenus de l'USD;
- la mise en place d'un protocole d'examens mensuels indépendants des cas des détenus mis en isolement en attendant leur transfèrement à l'USD.

Que l'examen de la politique relative à l'USD, qui a été amorcé en mai 2001, soit mené à terme d'ici juillet 2002.

Réponse du SCC

L'unité spéciale de détention (USD) fournit un milieu permettant d'incarcérer les détenus qui ne peuvent être en contact avec d'autres détenus en raison de leur propension à la violence.

Le SCC profite de l'occasion pour préciser qu'au cours de l'exercice 2001-2002, la population de l'USD a diminué. Aucun détenu n'a été libéré dans la collectivité directement à partir de l'unité par ce qu'il aurait atteint la date d'expiration de son mandat ou sa date de libération d'office. Tous les cas ont été évalués, puis examinés par le Comité consultatif national (CCN). Soixante-dix-huit pour cent des décisions de transfert à partir de l'USD vers d'autres établissements ont été exécutées dans un délai d'un mois.

Le SCC reconnaît la nécessité permanente de gérer ces cas de détenus violents et difficiles dans les limites de la loi et de manière à les préparer à réintégrer, au moment le plus opportun et en toute sécurité, un établissement à sécurité maximale. Pour aider ces détenus, on élabore actuellement une stratégie d'intervention propre à l'USD en vue de motiver les détenus à participer à l'élaboration d'un plan correctionnel menant à un transfèrement vers un établissement à sécurité maximale. Ces interventions personnalisées se baseront sur les profils des détenus, leurs niveaux de participation et de coopération et l'envergure des changements réalisés. La recherche de ressources sera considérée comme inhérente à l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie susmentionnée.

Actuellement, l'USD offre des programmes sur les capacités relationnelles, la prévention de la violence, la toxicomanie, la délinquance sexuelle et la motivation individuelle à l'égard du traitement correctionnel. En outre, les détenus participent activement à des thérapies psychologiques individuelles, suivent des cours, assistent à des séances auprès d'Alcooliques Anonymes, ou à des séances d'information autochtone avec des Aînés, à des services d'aumônerie et à des réunions avec leurs agents de libération conditionnelle.

Le SCC a modifié la politique pour inclure un membre externe dans le CCN.

Faits nouveaux en 2002-2003

La réponse n'a pas donné suite à nos recommandations sur l'objet de l'examen ou les ressources nécessaires à une approche plus efficace. De plus, elle ne reflétait pas la situation réelle concernant la participation de représentants dans la collectivité au processus décisionnel de l'USD — puisque que le comité dont faisait partie cette personne conseillait simplement la sous-commissaire principale, soit le décisionnaire reel. Finalement, la réponse n'indiquait pas si les examens opportuns des détenus mis en isolement en attendant leur transfèrement à l'USD avaient été effectués.

Toutefois, je suis heureux d'annoncer qu'il y a eu des développements positifs depuis que le Service nous a transmis sa réponse.

Le Service a établi une procédure pour exiger qu'on effectue des examens régionaux de la validité continue du placement à l'USD pour les détenus mis en isolement pendant plus de six mois en attendant leur transfèrement à l'USD. Nous aurions préféré que cet examen ait lieu plus fréquemment et que la décision soit prise par un gestionnaire de l'administration

centrale. De plus, nous continuons de préconiser que des intervenants de l'extérieur contribuent à l'examen. Nous sommes cependant disposés à surveiller pour le moment l'efficacité de l'approche.

Le Service a également déterminé que l'examen par la sous-commissaire principale des décisions sur les placement à l'USD et la mise en liberté devait avoir lieu de concert avec le Comité consultatif national (CCN) de l'USD. Cet organisme comprend notamment un représentant de la collectivité dont le Service a recommandé la participation. De plus, nous estimons que l'exigence relative à la participation d'intervenants de l'extérieur dans le processus décisionnel a été respectée, quoique pas nécessairement de façon permanente et conforme aux recommandations du sous-comité de la Chambre des communes chargé de l'examen de la LSCMLC.

Je suis encouragé par la situation actuelle du CCN de l'USD et par l'orientation donnée par la sous-commissaire principale. Nous continuons d'avoir des préoccupations concernant les programmes, les niveaux de ressources à l'appui des programmes et l'accès aux unités de santé mentale. Ces questions seront examinées plus à fond par le CCN de l'USD et la sous-commissaire principale.

DOUBLE OCCUPATION DES CELLULES

Le Service correctionnel reconnaît depuis déjà longtemps l'importance de l'occupation simple des cellules dans les établissements fédéraux. La double occupation des cellules donne lieu à des problèmes liés à la sécurité personnelle, à la sécurité en établissement et à l'efficacité de la surveillance.

Toutefois, la pratique de la double occupation des cellules est en place depuis de nombreuses années, en partie à cause des limites de l'espace physique et de l'effectif insuffisant et en partie, à notre avis, au fait que la direction n'est pas disposée à accorder à ce problème la priorité qu'il mérite.

Les effets négatifs de la double occupation des cellules sont particulièrement importants dans le cas des détenus mis en isolement et de ceux qui se trouvent dans des cellules qui ne sont pas réservées à la population carcérale générale, où les déplacements des détenus sont rigoureusement restreints et les détenus sont confinés dans leurs cellules pendant de longues périodes.

Recommandations de 2001-2002

- Que la commissaire émette immédiatement une directive interdisant cette pratique dans les unités d'isolement;
- que le Service mette la dernière main d'ici septembre 2002 à ses plans visant à éliminer la double occupation des cellules dans toutes les unités qui ne sont pas destinées à la population carcérale générale.

Réponse du SCC

Le SCC fait tout son possible pour éliminer la double occupation des cellules tout en maintenant la sécurité publique et en y administrant de manière responsable les fonds publics.

Le SCC a réalisé des progrès vers l'élimination de la double occupation des cellules en isolement préventif. Des instructions ont été émises sous forme d'une politique, selon laquelle le directeur de l'établissement ne peut autoriser une dérogation à la politique habituelle en matière de logement qu'en cas d'urgence seulement. Les mesures prévues pour éliminer la double occupation des cellules dans les régimes carcéraux réguliers figurent dans le Rapport sur les plans et priorités du SCC.

Faits nouveaux en 2002-2003

Nous estimons que la réponse n'a pas donné suite à notre recommandation concernant les unités spécialisées près des secteurs d'isolement — telles que les unités de réception et d'évaluation, où la double occupation des cellules demeure un important sujet de préoccupation.

De plus, nous avons constaté au cours de notre examen de cette question que le Service ne disposait pas de renseignements à jour sur la double occupation des cellules dans les unités qui ne sont pas destinées à la population carcérale générale.

Je recommande en ce qui a trait à la double occupation des cellules :

- **que le Service mette la dernière main à ses plans visant à éliminer la double occupation des cellules dans toutes les unités qui ne sont pas destinées à la population carcérale générale d'ici septembre 2003;**
- **que le Service établisse une base de données fiable sur la double occupation dans ses établissements;**
- **que le Service établisse une politique exigeant que la double occupation des cellules, dans les unités qui ne sont pas destinées à la population carcérale générale, autres que dans des situations d'urgence d'une durée de moins de 48 heures, soit approuvée par écrit par la commissaire.**

RECOURS À LA FORCE

Le Service a signalé encore cette année plus d'un millier d'incidents dans lesquels il y avait eu recours à la force. Nous soulignons encore une fois qu'il importe que ces mesures fassent l'objet d'un examen approfondi et objectif pour s'assurer qu'elles sont conformes à la loi et aux politiques et que les problèmes systémiques sont cernés de façon efficace.

Comme cela est le cas depuis 1997, tous les enregistrements sur bande vidéo des incidents où il y a eu recours à la force et tous les documents connexes sont examinés par le BEC et l'administration centrale du SCC. Les changements à la politique du SCC apportés en 2001 exigeaient un examen plus rigoureux des incidents aux niveaux régional et national. Même s'il y a eu une amélioration en ce qui a trait aux interventions de recours à la force, nous continuons de constater un certain degré de non-conformité à la politique en ce qui concerne :

- l'autorisation et l'utilisation de gaz;
- les mesures de décontamination prises après l'utilisation de gaz;
- les soins prodigués après les incidents;
- les fouilles à nu et les mesures devant assurer le respect de la vie privée;
- le recours à la force à l'égard de détenus souffrant de troubles mentaux;
- le recours au matériel de contrainte et l'autorisation d'y recourir;
- l'enregistrement et la prise en compte des observations des délinquants au sujet du recours injustifié à la force ou du recours à une force excessive.

Je trouve encore que le système d'information dont dispose actuellement le Service concernant les incidents de recours à la force ne contient pas suffisamment d'information sur :

- le non-respect de la politique;
- les circonstances qui ont mené à la décision de recourir à la force;
- le suivi sur les allégations de recours à une force excessive;
- le nombre de blessures subies par les employés et les détenus.

En tant que tels, les rapports sur les incidents de recours à la force que produit actuellement le Service présentent des données brutes sur le nombre d'incidents et le type de force utilisée, mais l'information et l'analyse qui aideraient le Service à réduire le nombre d'incidents ou à régler les problèmes systémiques découlant de ces incidents y sont limitées.

Recommandations de 2001-2002

Que la commissaire émette des directives précises en ce qui concerne le recours à la force, pour :

- que l'on recueille de l'information relative aux blessures, au non-respect de la politique et aux circonstances qui ont mené à l'incident;
- que l'on présente chaque trimestre aux comités de gestion aux niveaux régional et national un rapport comprenant l'information susmentionnée, dans le but de déterminer les questions préoccupantes et de les régler;

- que soient rapidement fournis les résultats écrits des examens menés par le Secteur des délinquantes et celui des Services de santé;
- que les gestionnaires nationaux assurent le suivi systématiquement et rapidement;
- que l'on fasse enquête au niveau régional en cas de recours injustifié à la force ou de recours à une force excessive, et que le comité comporte un représentant de la collectivité.

Réponse du SCC

Dans l'intérêt de la sécurité du public, du personnel et des délinquants, le SCC s'est engagé à donner aux employés les outils nécessaires pour évaluer en permanence les risques présentés par les situations délicates. Le SCC a élaboré un modèle de gestion des situations qui expose un processus d'évaluation des risques et comprend des combinaisons de facteurs justifiant des interventions différentes, selon que l'on assure la sécurité du public, du personnel ou des délinquants.

Le recours injustifié à la force est maintenant rare.

Le SCC est toutefois d'accord avec la nécessité d'établir des mécanismes appropriés pour surveiller et évaluer tous les incidents nécessitant l'usage de la force. Il recueille et analyse bel et bien des renseignements sur ces derniers. Par exemple, l'information contenue dans le module de sécurité du Système de gestion des délinquants et le rapport d'incident sur le recours à la force sont analysés, cas par cas, par les gestionnaires dans les établissements, ainsi qu'aux niveaux régional et national. Cette analyse aide le SCC à améliorer ses processus et à surveiller continuellement le caractère complet des donnés recueillies.

La Direction de la sécurité, la Direction des services de santé ainsi que le Secteur des délinquantes examinent les incidents en question pour s'assurer que l'on s'est conformé aux règles et que les gestionnaires effectuent un suivi uniforme et rapide. Toute infraction aux règles donne lieu aux interventions qui s'imposent. Les Services de santé effectuent les examens plus rapidement parce que l'on a formé des employés supplémentaires à cette tâche.

Faits nouveaux en 2002-2003

Nous avons trouvé que la réponse du Service n'a pas donné suite à nos recommandations particulières sur la nécessité de recueillir, de signaler et d'examiner les données sur le recours à la force, spécialement celles qui portent sur les blessures et le non-respect de la politique. De plus, le Service n'a pas répondu à notre recommandation selon laquelle il faudrait faire enquête au moins au niveau régional sur les cas de recours injustifié à la force ou de recours à une force excessive et selon laquelle il faudrait toujours que le comité comporte des enquêteurs provenant de l'extérieur du Service.

Lors des discussions ultérieures que nous avons eues avec le Service, ce dernier a indiqué son intention de donner une formation aux employés des Services de santé et à ceux qui sont chargés des délinquantes purgeant une peine de ressort fédéral pour qu'ils participent plus efficacement aux examens sur le recours à la force. Le Service a également annoncé des améliorations prévues aux outils informatiques qui amélioreraient sa capacité de surveiller les cas de recours à la force.

Même si des progrès importants ont été réalisés en ce qui a trait à la qualité et à l'uniformité des examens régionaux et nationaux des incidents de recours à la force, des questions préoccupantes soulevées par le BEC ne sont pas réglées pour la plupart.

Je recommande donc que le Service correctionnel donne suite à nos recommandations à ce sujet, y compris des plans d'action pour mettre en œuvre les mesures mentionnées dans mes recommandations antérieures d'ici le 30 octobre 2003.

ACCUSATIONS D'INCONDUITE PORTÉES CONTRE LE PERSONNEL

Aux termes de l'article 93 de la LSCMLC, il doit y avoir pour les détenus un processus de recours qui soit rapide, efficace et qui puisse être utilisé sans crainte de représailles. Un tel processus est essentiel à la garde sécuritaire et humaine des détenus et doit être perçu comme tel par ceux-ci.

De plus, il convient d'ajouter qu'un système de recours efficace et utilisé est une source d'information nécessaire aux fins de gestion.

Ces considérations sont d'autant plus importantes dans le cas d'accusations portées par des détenus contre des employés qui auraient commis des actes contraires à la loi ou à la politique sur la conduite professionnelle.

Le BEC a recommandé il y a longtemps la mise sur pied d'une procédure spéciale pour régler ces plaintes, c'est-à-dire une procédure qui permettrait un examen confidentiel, opportun et indépendant. Nous estimons que la procédure habituelle de règlement des griefs n'est pas perçue comme étant suffisamment rapide ou protégeant les détenus qui ont formulé des plaintes. Celle-ci n'est pas non plus perçue par la population carcérale comme étant indépendante.

Recommandations de 2001-2002

Je recommande l'élaboration d'une politique d'ensemble concernant les accusations d'inconduite portées contre le personnel, afin que le processus soit transparent, équitable et rapide.

Réponse du SCC

Le SCC est d'accord avec la nécessité d'un processus uniforme et distinct pour assurer une enquête opportune, complète et équitable sur les accusations d'inconduite de la part du personnel.

Le SCC fournit bel et bien aux détenus de nombreux mécanismes pour enregistrer les plaintes contre le personnel. Les procédures d'enquête et les délais de signalement sont déjà prévus dans plusieurs politiques du SCC, de sorte que celui-ci n'est pas d'accord pour mettre une autre politique à ce sujet.

Faits nouveaux en 2002-2003

Nous continuons de considérer ce mécanisme de recours comme étant essentiel aux principes exposés dans la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* tout en demeurant conscient de la nécessité de ne pas inutilement faire double emploi et rendre plus complexes les mécanismes de recours existants. Nous en avons fait part à des représentants du SCC lors de discussions que nous avons eues en janvier sur les modifications à apporter au processus de règlement des plaintes et des griefs des détenus.

Par conséquent, je recommande que la procédure de règlement des griefs des détenus soit révisée de façon que, dans le cas d'accusations d'inconduite portées contre le personnel :

- **les détenus soient autorisés à adresser leurs plaintes directement au directeur de l'établissement (ou à son supérieur si la plainte est portée contre lui) de façon à dissimuler la nature de la plainte;**
- **le directeur de l'établissement examine personnellement la plainte pour déterminer si celle-ci est frivole ou si elle constitue un recours abusif à la procédure et si d'autres renseignements sont nécessaires avant de procéder à une enquête;**
- **si la plainte est considérée comme étant éventuellement fondée, le directeur de l'établissement autorise la tenue d'une enquête sur la plainte par un comité composé d'employés d'un autre établissement et d'une personne indépendante de la collectivité;**
- **les résultats de l'enquête soient communiqués au directeur de l'établissement et qu'une copie de ceux-ci soient transmis pour examen au sous-commissaire régional et qu'on donne rapidement suite aux recommandations découlant de l'enquête;**
- **les détenus qui ont porté plainte aient un accès rapide et continu aux services d'un avocat et qu'ils soient autorisés à tout moment à porter la question à l'attention de la police.**

TRANSFÈREMENT IMPOSÉ ET CONSENTEMENT AUX INTERVENTIONS PSYCHIATRIQUES

La politique du Service correctionnel, qui est appuyée, à notre avis, par la *Loi*, exige le consentement éclairé du délinquant, non seulement pour les interventions thérapeutiques réelles, mais aussi pour les évaluations de la santé mentale. De plus, certaines lois provinciales exigent l'existence de circonstances spéciales pour qu'un patient puisse être admis dans une unité de santé mentale sans son consentement.

Le SCC maintient que pour remplir son obligation d'évaluer le risque que présente un délinquant, il peut lui faire subir une évaluation fondée sur une observation passive ou un examen de son dossier. À cette fin, lorsqu'un délinquant ne consent pas à faire l'objet d'une évaluation complète de sa santé mentale, le Service exerce son droit de transférer les détenus contre leur gré dans des unités de santé mentale d'établissements à sécurité maximale, même si cela représente un accroissement du degré de restriction des mesures de garde.

Cette approche compromet les principes de consentement éclairé et les dispositions relatives aux conditions les moins restrictives prévues dans la LSCMLC. À notre avis, une « évaluation passive » pourrait être effectuée dans l'établissement d'où le détenu est transféré par les professionnels de la santé mentale de cet établissement.

Avant la publication de mon dernier rapport, le Service avait signalé qu'il procéderait à l'examen des politiques pertinentes en vue de les modifier pour qu'elles indiquent clairement que le consentement pour les évaluations du risque n'est pas nécessaire lorsque les évaluations :

1. n'exigent pas la participation active du délinquant au processus d'évaluation du risque;
2. si elle n'ont pas lieu dans le but d'imposer un traitement.

Recommandations de 2001-2002

Que l'on révoque la politique visant le transfèrement imposé de délinquants vers des établissements psychiatriques pour y être évalués, en attendant que soient étudiées les modifications proposées.

Réponse du SCC

L'évaluation des risques fait partie intégrante de la gestion des cas et est essentielle à la sécurité publique. Il incombe au SCC de voir à ce que les évaluations soient complètes et rattachées aux décisions en cause.

Dans l'intérêt de la sécurité publique, le SCC estime que les évaluations du risque doivent être effectuées même sans le consentement des délinquants. Cette pratique permet au SCC de respecter ses obligations en vertu de la LSCMLC de fournir tous les renseignements pertinents aux décisionnaires (le SCC ou la CNLC).

Faits nouveaux en 2002-2003

Nous avons maintenu notre position selon laquelle il n'est pas nécessaire de transférer un détenu dans une unité de santé mentale pour procéder à une évaluation « passive ». Le Service a répondu qu'il « peut être nécessaire » de le faire.

Nous reconnaissons qu'il pourrait y avoir des circonstances où il n'y a aucune personne compétente disponible pour procéder à une évaluation passive à l'« établissement d'origine » du détenu. Nous croyons que de telles circonstances exceptionnelles sont rares. Nous estimons que le Service doit examiner toutes les solutions de rechange raisonnables, y compris d'autres méthodes d'évaluation, avant de prendre cette mesure extrême. À cet égard, nous sommes d'avis que le Service devrait faire tout son possible pour s'assurer que le détenu est informé de tous les renseignements pertinents sur les options possibles de façon qu'il puisse formuler des observations avant qu'une décision ne soit prise.

Le Service a indiqué que cette pratique ne vise pas à procéder à de tels transfèrements et qu'il est disposé à informer le BEC si un tel transfèrement est envisagé. Compte tenu de cet engagement et des principes susmentionnés (pour lequel il n'y a aucun désaccord fondamental), je suis disposé à laisser cette question en suspens et à intervenir si nous estimons que des mesures inappropriées sont prises.

POLITIQUE RELATIVE À LA FOUILLE À NU

La garde sécuritaire et humaine et le respect des libertés fondamentales garanties par la Charte canadienne des droits et libertés exigent la mise en place de mesures de protection particulières lorsque des procédures très intrusives doivent être appliquées. Cela a été évidemment le cas pour les fouilles à nu de détenus et de visiteurs, et notamment lorsqu'il y a recours à la force pour exécuter une fouille.

En 1999, le BEC a soulevé deux cas lors desquels, à notre avis, on avait enfreint la loi et la politique pour procéder à des fouilles à nu. Dans l'un des cas, il y a eu recours à la force et, dans l'autre, une fouille d'urgence de tous les détenus d'un établissement. Un exposé détaillé de ces questions figurait dans la section « Résumés des cas » de mon rapport annuel de 1999-2000. En réponse à notre recommandation selon laquelle ces incidents devaient être examinés par un tiers impartial, la commissaire a créé un groupe de travail comprenant des représentants du BEC.

Comme j'ai cru le comprendre alors, le mandat du groupe de travail était « d'en savoir davantage sur les méthodes de fouille à nu utilisées dans l'ensemble du Service » de façon à déterminer les cas de non-respect de la loi et des politiques.

Depuis la publication de notre dernier rapport annuel, le Service n'a pas encore finalisé un rapport à ce sujet.

Recommandation de 2001-2002

Que le rapport du Groupe de travail sur les fouilles à nu mis sur pied par le Service soit rendu public immédiatement et qu'il comporte des plans d'action qui traitent des sujets de préoccupation soulevés.

Réponse du SCC

Le Service est d'accord avec la nécessité de réexaminer le recours aux fouilles à nu pour dissuader les détenus d'introduire et de dissimuler des objets interdits. La Direction de la sécurité et le BEC ont passé en revue les situations pertinentes et ont conclu que les fouilles à nu sont bel et bien nécessaires. Le BEC a indiqué que les préoccupations concernant les fouilles à nu dans un contexte de recours à la force sont étudiées dans le cadre des examens touchant le recours à la force. Le rapport sera diffusé à l'automne 2002.

Faits nouveaux en 2002-2003

La réponse du Service était une présentation déformée de notre position en ce qui a trait aux fouilles à nu et n'abordait pas les aspects particuliers du mandat donné au Groupe de travail en décembre 2002. Un exposé détaillé de nos préoccupations est annexé à l'ébauche du rapport sur les fouilles à nu du Service.

L'ébauche du rapport et du plan d'action a été transmise au BEC en novembre 2002. Après que nous ayons fait état de nos préoccupations concernant le contenu de l'ébauche, le personnel du BEC et celui du SCC se sont rencontrés de nouveau, et le Service s'est engagé à répondre aux préoccupations que nous avions soulevées dans l'ébauche du rapport. En particulier :

1. Il n'a pas examiné des cas particuliers où il y avait eu recours à la force pour effectuer des fouilles à nu, y compris des cas que nous avions présentés à ce sujet il y a deux ans.
2. Les détenus et les visiteurs, soit les deux groupes les plus directement visés par les fouilles à nu, n'ont pas été consultés par le Groupe de travail.
3. L'article 53 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, qui établit les critères relatifs aux fouilles à nu d'urgence de tous les détenus dans une unité ou un pénitencier, n'a pas été pris en considération.
4. Les griefs concernant les fouilles à nu n'ont pas été déterminés ni analysés.
5. Le cas de manquement continu à la politique concernant des fouilles à nu lors desquelles il y a eu recours à la force n'ont pas été examinés.
6. Aucun échéancier ou plan visant à inclure l'information sur tous les éléments des fouilles à nu n'a été incorporé à la base de données du Service (Système de gestion des délinquants).
7. La formation découlant de l'étude est limitée aux gestionnaires des établissements et n'est pas donnée au personnel qui pourrait vraiment procéder aux fouilles.
8. Le matériel d'information, y compris une brochure sur les fouilles et une vidéo, n'est pas complet.

Je recommande :

- **que le Service correctionnel comble les lacunes que nous avons relevées en ce qui a trait à l'ébauche du Rapport sur les fouilles;**
- **que le Service :**
  - **a. veille à ce que la politique sur les fouilles à nu réponde aux préoccupations que nous avons soulevées en ce qui a trait à deux incidents que nous avons signalés en 1999; ou**
  - **b. soumette ces deux cas à l'arbitrage par un tiers spécialiste dans le domaine, comme nous l'avions déjà recommandé.**

RESSOURCES FINANCIÈRES DES DÉTENUS

Comme je l'ai déjà indiqué à maintes reprises, il importe que les niveaux de rémunération des détenus soient appropriés pour les deux principales raisons suivantes :

1. combattre les effets d'une économie clandestine illicite qui existe dans les établissements où la rémunération des détenus est très peu élevée;

2. permettre aux délinquants d'économiser suffisamment en vue de leur réinsertion sociale.

Pour régler ces problèmes, le BEC a recommandé à maintes reprises que les niveaux de rémunération des détenus, qui n'avaient pas été augmentés depuis les quinze dernières années, soient ajustés pour donner aux détenus suffisamment de fonds pour les achats internes et la préparation à leur mise en liberté.

En janvier 1998, le Service a mis en place le système téléphonique Millennium pour régler des problèmes de sécurité. Ce système a fait augmenter les coûts des communications téléphoniques. En effet, le coût d'un appel a augmenté de près de 1,75 $ par appel. Aucune mesure n'a été prise par le Service pour que ces coûts correspondent à ceux qu'on paie dans la collectivité. De plus, il y n'a eu aucune évaluation de l'avantage que présente le système Millennium comme mécanisme de sécurité.

Recommandations de 2001-2002

Rémunération des détenus

Que dans l'examen de la politique du Service sur la rémunération des détenus, on s'interroge :

- sur la suffisance des niveaux de rémunération actuelle et les effets de l'économie clandestine illicite dans les pénitenciers;
- sur la suffisance des fonds dont disposent actuellement les délinquants au moment de leur mise en liberté.

Système téléphonique Millennium

Que le Service fournisse immédiatement une subvention rétroactive aux détenus, de façon à ramener le coût de leurs communications téléphoniques au niveau en vigueur dans la collectivité;

Si le Service n'est pas disposé à offrir une subvention pour compenser le coût déraisonnable de ce système de sécurité pour la population carcérale, que l'on se demande sans tarder s'il est nécessaire de conserver le système téléphonique.

Réponse du SCC

Pour comprendre les complexités de l'actuel système de paye, le SCC examine toutes les politiques liées à l'argent des détenus, à la rémunération ainsi qu'à la gestion de ces fonds. L'étude abordera les questions soulevées par l'enquêteur correctionnel, ainsi que par le public. On consultera les intervenants, y compris le BEC.

Pour tenter de contrôler le coût des appels téléphoniques facturés aux détenus, sans compromettre la sécurité, le SCC a demandé des propositions relatives à un nouveau système téléphonique. Après que l'on aura réglé les appels interjetés dans le cadre du processus d'appel d'offres, le Service passera rapidement à la mise en œuvre. Pour le moment, il n'envisage pas de recourir à des subventions aux détenus — toutefois, en cas d'urgence comme une maladie grave ou un décès dans la famille ou toute autre circonstance spéciale, le SCC peut autoriser l'autorisation par les détenus des lignes téléphoniques gouvernementales.

Faits nouveaux en 2002-2003

En ce qui a trait à la rémunération des détenus en général, nous avons trouvé que la réponse était vague quant au calendrier d'exécution et aux problèmes particuliers des délinquants sur lesquels se fondait notre recommandation.

Nous avons toutefois participé à la première série de discussions sur les modifications à la politique sur les ressources financières des délinquants, qui ont eu lieu en novembre 2002. Les discussions étaient très vastes et portaient sur des questions telles que les allocations des détenus et l'accès à des fonds qui pourraient être utilisés comme mesures incitatives dans le cadre des régimes correctionnels.

Nous avons réitéré nos recommandations particulières et demandé que celles-ci soient prises en considération lors de l'élaboration de la politique. Nous n'avons encore reçu aucune réponse à ce sujet.

Bien que nous reconnaissions qu'un examen de la nature et de l'utilisation des allocations des détenus est approprié pour assurer la qualité des services correctionnels, nous ne sommes pas convaincus que nos recommandations soient incompatibles avec un tel examen ou que leur mise en œuvre soit subordonnée à la révision de l'ensemble de la politique.

Par conséquent, **je recommande que le Service correctionnel aborde particulièrement les questions que j'ai mentionnées dans mes recommandations précédentes, fasse rapport à ce sujet et qu'il prenne les mesures proposées pour apporter les changements nécessaires d'ici la fin d'octobre 2003.**

En ce qui concerne le système téléphonique Millennium, le Service continue de retarder la mise en œuvre des améliorations au système, lesquelles entraîneraient l'établissement de frais raisonnables pour les détenus et leurs familles. Le Service a indiqué que ce retard est dû aux litiges qui persistent relativement à l'impartition des contrats relatifs aux améliorations devant être apportées au système. Or, j'estime que cette raison n'est pas raisonnable, car elle perpétue les graves problèmes financiers qui visent deux aspects essentiels de la réinsertion sociale des délinquants, soit les contacts avec la collectivité (particulièrement avec la famille) et la capacité d'économiser en vue de leur réinsertion sociale. Le coût des litiges qui perdurent est assumé par les détenus et leurs familles.

Le Service devrait certainement reconnaître sans tarder ses obligations à cet égard.

Quant à la validité du système Millennium comme mécanisme de sécurité, nous continuons à douter que le système présente effectivement les avantages prévus lors de sa mise en œuvre, soit la protection du public contre un abus illégal ou abusif des communications téléphoniques par les détenus. On ne nous a jamais fourni de données convaincantes sur le problème original qui a donné lieu à la mise en œuvre du système, ni d'information montrant que ce système coûteux a contribué à remédier à la situation.

Par conséquent, je réitère mes recommandations précédentes à ce sujet et je recommande particulièrement que le Service procède à une vérification de l'efficacité du système Millennium en tant que mécanisme de sécurité.

TRANSFÈREMENTS

Des décisions appropriées sur les transfèrements :

- permettent que les détenus soient placés dans un établissement au niveau de sécurité le moins restrictif pour assurer la sécurité du personnel, des délinquants et du public;
- favorisent la réinsertion sociale efficace et en toute sécurité.

Ce sont là les objectifs fondamentaux de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*.

La rigueur, la rapidité, l'impartialité et la conformité à la loi du processus de transfèrement ont fait l'objet de nombreuses plaintes de la part des délinquants,

y compris les retards liés au processus d'évaluation lors de l'admission des délinquants au pénitencier.

En 2000-2001, le Service a entrepris d'examiner le processus, mais il n'avait pas encore commencé à le faire au moment de la publication du rapport annuel de 2001-2002.

Recommandations de 2001-2002

Que la commissaire :

- entame immédiatement une vérification de la qualité des données (« mise en doute » par le Service au cours des trois dernières années) afin d'en déterminer la validité actuelle;
- établisse un cadre pour l'évaluation du processus de transfèrement qui tienne compte de façon précise des préoccupations soulevées;
- communique ce cadre au Bureau de l'enquêteur correctionnel d'ici la fin de juillet 2002;
- termine d'ici novembre 2002 son évaluation du processus, laquelle comprendra des plans d'action concrets.

Réponse du SCC

Le Service s'est engagé à prendre les décisions relatives au transfèrement des détenus, de manière complète, objective et opportune, et à surveiller raisonnablement le processus, afin qu'il soit conforme aux dispositions des lois concernant l'équité administrative.

Une vérification du processus de transfèrement a été incluse dans le plan de vérification annuel du SCC pour l'exercice 2002-2003. Elle est actuellement en cours; ses objectifs et ses critères reflètent les préoccupations du BEC et ont été fournis à celui-ci, tel qu'il a été demandé.

Faits nouveaux en 2002-2003

Nous avons reçu des données préliminaires sur les conclusions de la vérification le 21 février 2003 et reçu l'ébauche finale le 18 mai 2003.

La vérification sur les transfèrements n'a pas abordé deux aspects importants de nos préoccupations :

- pourquoi les délinquants sont placés dans des établissements d'un niveau de sécurité supérieur à leur cote de sécurité;
- la qualité des données utilisées pour surveiller le processus de transfèrement, mais le Service a élaboré un plan d'action sur une série de recommandations découlant de la vérification.

De plus, il a indiqué qu'il élaborait un cadre de contrôle de la gestion devant être utilisé par tous les établissements pour évaluer de façon continue la conformité à la loi des procédures et des décisions en matière de transfèrement.

Pour le moment, plutôt que de répéter des éléments particuliers de nos préoccupations antérieures, il semble approprié de donner au Service l'occasion de mettre en œuvre ses plans d'action. Nous avons demandé un exemplaire des plans d'action élaborés par les divers établissements en réponse aux conclusions de la vérification.

Nous continuons de travailler avec le Service pour veiller à ce que le processus de transfèrement donne lieu à des décisions rigoureuses, objectives et opportunes, conformément aux dispositions en matière d'équité de la législation et de la politique sur les transfèrements.

PROCÉDURES DE RÈGLEMENT DES GRIEFS DES DÉTENUS

La *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* oblige le système à prévoir une « procédure de règlement juste et expéditif des griefs des délinquants… ».

Pour le BEC, cela suppose nécessairement un système qui suscitera la confiance du public dans un examen rigoureux et impartial. De plus, cela signifie que le processus doit être utilisé, non seulement pour régler les problèmes individuels, mais aussi pour prendre des mesures en matière de gestion visant à remédier aux problèmes relevés par le processus de règlement des griefs aussi bien sur le plan de la politique que dans la pratique.

Recommandations de 2001-2002

Que :

- le Service prenne les mesures immédiates, à tous les niveaux de la procédure, pour éliminer

l'arriéré des griefs à traiter et faire en sorte que l'on donne suite rapidement aux griefs;
- le Service établisse des directives précises qui obligent les secteurs des Services de santé, des Autochtones et des délinquantes à analyser rigoureusement, chaque trimestre, les données sur les griefs;
- le rapport de vérification du Service, qui devait être terminé en juin 2001, soit transmis immédiatement aux comités des détenus sous forme de version préliminaire, pour qu'ils le commentent;
- le Service rende public l'examen du processus de règlement des griefs entrepris par la Direction des questions autochtones;
- le Service revoie sa décision de rejeter les recommandations formulées par la juge Arbour sur la responsabilité des hauts fonctionnaires quant au règlement des griefs ou le renvoi de ceux-ci pour examen devant une instance externe.

Réponse du SCC

Le SCC prend au sérieux son obligation légale d'établir une marche à suivre permettant de résoudre de manière équitable et rapide les plaintes formulées par les détenus.

Nous sommes d'accord avec la nécessité d'une intervention. Le SCC est à la recherche de nouveaux moyens de répondre au nombre croissant de plaintes formulées par les délinquants. Par exemple, le SCC explore actuellement des options afin de mieux gérer le cas des auteurs de griefs multiples, car ceux-ci représentent environ 40 % de toutes les plaintes et de tous les griefs. Une révision de la procédure applicable aux griefs formulés par les détenus sera mise en application en janvier 2003.

On s'est efforcé, aux niveaux national et régional, de régler l'arriéré en matière de griefs. Malheureusement, au cours du présent exercice, il y a eu une augmentation imprévue et sans précédent du nombre des griefs. Le troisième échelon en a reçu 25 % en plus en 2001-2002 qu'au cours de l'exercice précédent, tandis que, dans les régions, la hausse était de près de 40 %.

Le SCC produit des rapports trimestriels de données sur les griefs des détenus.

Le rapport de vérification du Service, portant sur le système de griefs, a été mis au point en juin 2002. Tous les directeurs d'établissement ont reçu l'instruction d'en remettre un exemplaire à leurs comités respectifs des détenus.

Le SCC considère que la participation des cadres supérieurs à l'examen et à la détermination de tous les griefs entraîne bel et bien une analyse finale objective et équitable des cas où les délinquants n'acceptent pas les réponses d'un établissement.

Faits nouveaux en 2002-2003

Nous avons trouvé que la réponse n'avait pas abordé les aspects particuliers de nos recommandations. L'évaluation qu'a faite le Service de l'efficacité de la participation de la haute direction aux examens du processus de règlement des griefs ne se fondait pas sur des résultats mesurables et ne faisait pas allusion à la responsabilité ni à la recommandation de la juge Arbour concernant un examen devant une instance externe.

Des discussions ultérieures ont porté surtout sur la question des retards. Le Service a indiqué :
- que les retards au niveau des administrations régionales et de l'administration centrale se poursuivaient, et que certaines améliorations avaient été apportées pour éliminer l'arriéré des griefs à traiter;
- qu'il avait établi un certain nombre de mesures opérationnelles qui semblent prometteuses, notamment le recours à des techniques de médiation, l'élaboration d'un outil et de politiques de gestion du savoir pour mieux gérer le cas des auteurs de griefs multiples.

Le 24 janvier 2003, nous avons rencontré des employés du Service pour discuter de l'ébauche du rapport de vérification du système de règlement des plaintes et des griefs des détenus et avons fait un certain nombre de suggestions :
- rendre le système plus rapide;
- assurer l'équité procédurale en ce qui a trait à toute l'information prise en considération dans le processus;
- assurer une enquête et une analyse plus rigoureuses et éclairées des griefs;
- améliorer l'accès à d'autres méthodes de règlement des différends au niveau de l'établissement;
- fournir une méthode indépendante de règlement des griefs fondée sur le respect des droits

fondamentaux ou sur des questions qui influent sur l'ensemble du Service;

- veiller à ce que les griefs et leurs résultats constituent un outil pour le processus décisionnel en matière de gestion à tous les niveaux du Service;
- établir des procédures spéciales pour traiter les plaintes de nature délicate concernant les services de santé, l'inconduite du personnel et le harcèlement.

Nous attendons encore la réponse du Service concernant les suggestions particulières que nous avons formulées. Par conséquent, en l'absence de preuve d'un changement significatif, je réitère les points que nous avions soulevés au cours des années précédentes et nous formulons d'autres recommandations sur de plus récents sujets de discussion.

Je recommande que :

- **d'ici le 31 octobre 2003, le Service correctionnel mette la dernière main à un plan d'action contenant des objectifs réalistes et mesurables et des normes d'évaluation en vue d'éliminer de façon permanente l'arriéré des griefs à traiter et qu'il mette immédiatement ce plan en œuvre pour qu'il soit mené à terme d'ici la fin de l'exercice 2003-2004;**
- **que le Service établisse des directives précises qui obligent les Secteurs des services de santé, des questions autochtones et des délinquantes à analyser rigoureusement, chaque trimestre, les données sur les griefs, et qu'il présente un rapport à ce sujet d'ici la fin de septembre 2003;**
- **que le Service revoie sa décision de rejeter les recommandations formulées par la juge Arbour sur la responsabilité des hauts fonctionnaires quant au règlement des griefs ou le renvoi de ceux-ci pour examen devant une instance externe.**

En ce qui a trait particulièrement à la recommandation de la juge Arbour, je recommande également que le Service, en consultation avec le Bureau et les intervenants compétents de la collectivité, mette sur pied un projet pilote sur l'examen indépendant des griefs au troisième palier qui ont une importance à l'échelle nationale ou qui sont liés à des questions fondamentales de liberté personnelle, de sécurité ou de conformité à la loi.

Finalement, je recommande que le Service donne suite aux suggestions du Bureau sur les changements à apporter à la procédure de règlement des plaintes et des griefs des délinquants d'ici la fin de juin 2003.

JEUNES CONTREVENANTS ET DÉLINQUANTS ÂGÉS

Nous continuons d'être d'avis que, conformément au droit international, la législation devrait interdire l'incarcération des mineurs dans les pénitenciers.

Les pénitenciers ne constituent simplement pas un milieu approprié pour les mineurs, pour les jeunes adultes, notamment ceux qui ont 20 ans ou moins. L'expérience que vivent en pénitencier les délinquants le confirme immanquablement. Un nombre disproportionnellement élevé de jeunes délinquants atteignent leur date de libération d'office sans avoir de plan efficace de réinsertion sociale et après avoir passé beaucoup de temps dans les unités d'isolement ou autre secteur d'isolement. À notre avis, le Service correctionnel n'a pas correctement cerné les besoins des jeunes contrevenants ou ne leur a pas offert des programmes appropriés répondant à leurs besoins.

Les délinquants âgés représentent un groupe important et croissant considéré comme ayant des besoins spéciaux. Contrairement aux jeunes délinquants, les délinquants âgés ont des besoins qui ont été bien cernés dans les constatations et les recommandations d'un rapport interne produit par le Service correctionnel en 2000. Malheureusement, peu de progrès ont été réalisés en ce qui a trait à la mise en œuvre des recommandations de ce rapport.

Nos préoccupations ont aussi été partagées par le sous-comité de la Chambre des communes chargé de l'examen de la *Loi sur le système correctionnel et*

la mise en liberté sous condition, qui a indiqué que ces deux groupes méritent une attention spéciale, constatation approuvée dans la réponse initiale du gouvernement.

Recommandations de 2001-2002

- Que le Service mette immédiatement la dernière main à ses plans d'action et amorce la mise en œuvre des recommandations du rapport de la Division des délinquants âgés;
- que le Service correctionnel et le solliciteur général s'efforcent de faire adopter des modifications aux lois applicables aux jeunes contrevenants, lesquelles interdiraient l'incarcération de ces derniers dans les pénitenciers fédéraux;
- que le Service adopte des politiques et des procédures en matière de logement, de programmes et de gestion des cas qui répondent aux besoins particuliers des jeunes dont il a la charge.

Réponse du SCC

Le SCC s'est engagé à répondre aux besoins de tous les délinquants. À mesure que la population carcérale vieillit, on constate une intensification de problèmes comme l'hébergement (en établissement et dans la collectivité), les soins de santé, le placement dans des programmes correctionnels ainsi que la formation professionnelle et l'emploi. On tient compte des recommandations du rapport dans les plans et priorités du SCC.

Le SCC reconnaît la prérogative des tribunaux, conférée par les lois actuelles, d'ordonner l'incarcération des jeunes délinquants dans un établissement fédéral. Le SCC continuera à s'acquitter de ses obligations juridiques envers les jeunes délinquants condamnés à des peine de ressort fédéral. Le 14 juin 2002, deux délinquants sur 18 se trouvaient dans des établissements du SCC, et un autre, sous surveillance communautaire. Les jeunes délinquants condamnés à une peine d'incarcération dans un établissement fédéral sont évalués d'après leur niveau de sécurité et les programmes dont ils ont besoin. On tient compte explicitement de l'âge des délinquants dans ces évaluations, et, par conséquent, dans les décisions relatives à leur placement, ainsi qu'à leurs besoins en matière de programmes et de gestion des cas.

Faits nouveaux en 2002-2003

Nous avons trouvé que la réponse du Service n'abordait pas les aspects particuliers de nos recommandations dans lesquelles nous demandions des plans d'action concrets qui mèneraient à des politiques et à des programmes concrets.

La question des délinquants âgés et des jeunes contrevenants a fait l'objet de ma première rencontre avec la commissaire du Service correctionnel sur les questions traitées dans le rapport annuel, le 21 février 2003.

Lors de cette rencontre, la commissaire a indiqué que les installations communautaires constituaient le meilleur moyen de répondre aux besoins des délinquants âgés. Elle a ajouté que le Service participait à des discussions avec la Commission nationale des libérations conditionnelles concernant les options de mise en liberté de certains délinquants, lesquelles pourraient nécessiter des modifications législatives.

Je suis favorable à cette approche, et j'ai demandé d'obtenir des renseignements supplémentaires sur les délais et les options envisagés.

La rencontre avec la commissaire a aussi permis de préciser la position du Service, qui n'entend pas élaborer une stratégie globale ayant trait aux délinquants âgés ou aux jeunes contrevenants. Le Service devait plutôt procéder à une étude exhaustive de sa capacité d'offrir des programmes aux délinquants dans les établissements et la collectivité et d'examiner comment les caractéristiques clés, y compris l'âge, influent sur la disponibilité des programmes.

Même si nous appuyons cette approche, nous avons souligné des difficultés auxquelles sont confrontés les détenus âgés, et qui avaient été présentées dans le rapport interne et dans une récente évaluation des besoins en matière de santé.

À la même rencontre, la commissaire s'est engagée particulièrement à fournir des données à jour sur une question ayant trait aux détenus âgés, soit la création d'un certain nombre d'unités accessibles aux fauteuils roulants en établissement partout au pays. Il s'agit là d'un objectif que le Service s'est fixé il y a plusieurs années.

La commissaire m'a écrit en avril pour m'informer que la plupart des objectifs avaient été atteints, mais que certains le seraient plus tard cette année.

Plus récemment, la sous-commissaire principale a écrit à notre directeur exécutif et exposé en détail les engagements du Service en ce qui a trait aux mesures d'adaptation ainsi qu'aux soins palliatifs, aux options de réinsertion sociale et à l'élaboration de programmes en vue de la réinsertion sociale. J'étais très heureux de constater que ces plans étaient très détaillés.

Par conséquent, nous attendons que le Service nous informe de l'achèvement de ses plans. Je ferai le point sur cette question en octobre de cette année.

En ce qui a trait aux jeunes contrevenants, j'ai souligné la réalité continue des problèmes auxquels ceux-ci sont confrontés dans les pénitenciers, soit les conflits avec d'autres délinquants, l'adhésion accrue à des gangs, de longues périodes d'isolement et la mise en liberté très tardive.

Comme étape préliminaire, le SCC a tenu en juin 2003 une réunion à laquelle ont assisté un éventail d'intervenants, y compris des représentants des administrations fédérale et provinciales, des spécialistes en intervention correctionnelle auprès des jeunes et des experts juridiques en questions relatives aux jeunes contrevenants. Cette réunion avait pour but de commencer à aborder les préoccupations des jeunes contrevenants et à établir des solutions pratiques concernant les placements à l'extérieur et les programmes appropriés. Je crois que cette réunion a permis d'examiner à fond plusieurs questions relatives à la façon dont le système correctionnel fédéral répond aux besoins des jeunes contrevenants suivant les principes de protection des jeunes qui sont prévus dans la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, qui est entrée en vigueur le 1er avril 2003.

Le Service a entrepris d'utiliser ces travaux dans la mise en œuvre de la nouvelle *Loi*, notamment :

- veiller à ce que les politiques du Service tiennent compte des principes relatifs à la protection des jeunes prévus dans la *Loi*;
- examiner la pertinence des procédures de gestion des cas qui sont appliquées dans le cas de jeunes contrevenants;
- veiller à ce que la vie privée des jeunes contrevenants soit respectée.

Comme première étape de cet examen, le Service rencontrera les représentants du ministère de la Justice et du BEC pour examiner les conditions exposées dans la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* et la façon dont le SCC s'assurera de la conformité aux dispositions applicables.

Nous considérons les premières étapes très utiles et espérons qu'elles donneront lieu à des améliorations que nous continuons de recommander.

En ce qui concerne les arguments présentés par le Service aux audiences judiciaires sur le placement en pénitencier aux termes de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, nous avons confirmé notre opinion selon laquelle les pénitenciers ne sont pas un endroit approprié pour ces délinquants. Le Service a réitéré sa volonté d'adopter cette position générale, mais il convient de noter qu'il a semblé adopter une position plus claire sur les inconvénients liés au placement en pénitencier. Il y a actuellement environ 400 jeunes contrevenants, âgés de 20 ans ou moins, dans les pénitenciers fédéraux.

Le Service a convenu de déterminer et d'analyser les données qui indiqueront si les jeunes détenus sont désavantagés, par rapport aux autres détenus, en ce qui a trait à des facteurs importants liés à leur expérience dans le système fédéral, tels que l'accès à la mise en liberté, l'achèvement avec succès des programmes et les périodes passées en isolement. Nous avons offert nos conseils et notre aide lors de ce processus. Nous espérons recevoir sous peu les résultats de cet examen.

Cela représente une première étape utile, une bonne base de référence pour la prise d'autres mesures.

Nous espérons que cette question sera réglée au cours de la prochaine année.

Dans l'intervalle, nous recommandons :

- **que le Service utilise l'information obtenue lors de sa réunion de juin et, en consultation avec des détenus et d'autres interventions communautaires, présente au Comité de**

direction, d'ici la fin de septembre 2003, un plan d'action pour la coordination, avec d'autres administrations, des placements, du logement et des programmes offerts aux jeunes contrevenants;

- **que ce plan d'action donne des résultats mesurables et comporte un échéancier et un cadre d'évaluation appropriés;**
- **que le plan d'action soit fondé sur un examen des politiques et des opérations du SCC pour assurer la conformité à la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*;**
- **que le Service revoie l'information qu'il présente aux tribunaux aux termes de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* pour indiquer les effets négatifs observés sur les jeunes détenus qui purgent leurs peines dans un pénitencier.**

CLASSEMENT DES DÉLINQUANTS CONDAMNÉS À PERPÉTUITÉ

Cette question est la source d'un différend profond entre le BEC et le Service correctionnel depuis que la politique a été conçue en février 2001. Avec l'appui d'un certain nombre d'intervenants communautaires, nous préconisons sans cesse l'annulation de cette politique. Cette dernière est contraire à la *Loi* et ne favorise pas une approche correctionnelle judicieuse. La politique prévoit que les délinquants qui purgent une peine à perpétuité passent au moins les deux premières années de leur peine dans un établissement à sécurité maximale.

La politique attribue de façon arbitraire une valeur élevée suivant l'Échelle de classement par niveau de sécurité aux nouveaux délinquants condamnés à des peines à perpétuité. Contrairement aux autres éléments qui sont exposés dans cet outil actuariel, les valeurs attribuées n'ont aucune pertinence historique. Cette approche a été appliquée simplement pour assurer le placement des délinquants à perpétuité dans un établissement à sécurité maximale. Elle est contraire au *Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, qui exige que chaque délinquant soit placé à un niveau de sécurité suivant un large éventail de critères.

Seule la commissaire adjointe des Opérations et des Programmes correctionnels (CAOPC) a le pouvoir de déroger en ce qui a trait au placement suivant la nouvelle politique dans des circonstances exceptionnelles non définies. En fait, presque aucune décision n'a fait l'objet d'une dérogation, même s'il y avait, à notre avis, des raisons impérieuses de réexaminer certaines de ces décisions.

Recommandations en 2001-2002

Je recommande encore une fois l'annulation de la politique des deux ans en faveur d'un système qui prévoit l'évaluation de la nécessité du placement en sécurité maximale en tenant compte de tous les autres facteurs qui doivent être pris en considération dans la détermination du niveau de sécurité nécessaire.

Je recommande en outre que le Service veille à ce qu'il existe une procédure de recours équitable, rigoureuse et rapide contre les décisions prises aux termes de la politique existante.

Réponse du SCC

Le SCC n'abrogera pas cette politique. Il existe une procédure de recours contre les décisions et un processus concernant les cas exceptionnels.

Faits nouveaux en 2002-2003

Malgré notre constatation précédente selon laquelle la politique viole la loi ainsi que l'incapacité du Service de répondre de façon à tenir compte du sens précis de la loi, je ne vois aucune raison de croire que le Service abrogera la politique à moins qu'il ne soit tenu de le faire par les tribunaux. Comme il y a actuellement des poursuites concernant cette question, je m'abstiendrai de faire d'autres recommandations directes, mais je me réserve le droit de participer à toute procédure judiciaire que je considère appropriée pour remplir notre mandat.

En ce qui a trait au réexamen opportun des cas suivant la « règle de deux ans », nous avons entamé des discussions avec le Service sur les deux questions suivantes :

- assurer un examen opportun et uniforme des décisions initiales en matière de classement selon le niveau de sécurité;
- établir des critères pertinents permettant d'envisager la dérogation.

Jusqu'à présent, nous avons réalisé certains progrès, mais ne sommes parvenus à aucun consensus.

En ce qui concerne le processus, nous estimons que c'est le cadre supérieur qui devrait déterminer s'il y a lieu de déroger au classement dans la catégorie « sécurité maximale », puisqu'il est le mieux placé pour examiner la mise en œuvre de la politique suivant des conditions uniformes.

Par suite de cette discussion, je recommande :

- **que toute décision prise par un directeur d'établissement pour assujettir un détenu à la règle ou pour recommander la dérogation à la règle, soit immédiatement communiquée pour examen à la commissaire adjointe, Opérations et Programmes correctionnels (CAOPC);**
- **qu'on donne au détenu les raisons complètes justifiant la décision initiale et l'occasion de présenter des arguments à la CAOPC;**
- **que la CAOPC détermine s'il faut assujettir le détenu à la règle dans les 30 jours suivant la réception des documents concernant la décision initiale;**
- **que le détenu ait droit de présenter directement à la commissaire un grief prioritaire concernant la décision de la CAOPC.**

En ce qui a trait aux critères relatifs à la prise de décision concernant la dérogation à la règle, nos avons noté un certain nombre de questions qui ont mené à des conséquences différentes pour les délinquants ou qui révèlent de graves problèmes liés au placement dans un établissement à sécurité maximale.

Premièrement, certains des délinquants seront admis dans un établissement fédéral après avoir déjà purgé une peine dans un établissement provincial à sécurité maximale. La politique est discriminatoire envers tous ces délinquants en exigeant qu'ils passent plus de temps dans un établissement à sécurité maximale que les autres délinquants qui se trouvent plus rapidement dans un établissement fédéral.

Deuxièmement, la politique ne tient pas compte de la situation des détenues. Les unités de garde en milieu fermé qui ouvrent dans les établissement régionaux pour accueillir les femmes qui se trouvent actuellement dans des unités à sécurité maximale situées dans des établissements pour hommes visent à favoriser l'intégration rapide à la population générale de l'établissement. Il s'agit là d'un élément important des programmes destinés aux délinquantes. Le fait d'obliger ces délinquantes à purger automatiquement une période deux ans dans ces unités va à l'encontre de l'objectif pour lequel ces unités ont été mises sur pied.

Troisièmement, dans bon nombre de cas, le placement dans des établissements à sécurité maximale n'est pas approprié en raison de la situation des délinquants. Au cours de la période qui a précédé immédiatement la mise en œuvre de la politique, 50 % des nouveaux détenus qui purgent une peine à perpétuité ont été placés dans un établissement à sécurité moyenne. Il importe de réorienter les facteurs qui devraient empêcher le placement dans un établissement à sécurité maximale — de façon que les détenus puissent s'y reporter s'ils présentent des arguments sur les décisions défavorables en matière de placement.

Nous espérons que le Service prendra des mesures au moins pour tenir compte de ces considérations dans la mise en œuvre de ce qui demeure une politique très imparfaite.

SERVICES DE SANTÉ

J'estime qu'un rapport annuel peut aller au-delà de son objet principal qui est d'essayer de résoudre des principaux problèmes. Le rapport peut également décrire les activités du BEC qui ne se prêtent pas à des constatations ou à des recommandations particulières, mais qui peuvent quand même permettre de comprendre certains problèmes de délinquants et les difficultés que nous éprouvons à les régler.

À cette fin, j'ai décidé de mettre à l'essai un nouveau chapitre, qui met l'accent un « service correctionnel » et examine, dans ce contexte, les points qui influent sur son succès et sur notre capacité de régler les problèmes pertinents.

Les Services de santé constituent un sujet parfait pour cette première initiative. Peu de directions répondent à des besoins aussi fondamentaux et tangibles des délinquants tout en essayant de favoriser le bien-être et la sécurité des détenus, de leur famille, du personnel et du public. Rares sont les fonctions qui se fondent sur des considérations aussi fondamentales et souvent contradictoires sur les plans juridique, politique et opérationnel.

Soins et garde dans les services de santé

Notre personnel interagit fréquemment avec le personnel des Services de santé du SCC. Il s'agit de professionnels dévoués qui essaient d'accomplir un travail important dans des conditions difficiles. Par conséquent, nous pouvons souvent résoudre des problèmes qui ont trait à la prestation quotidienne de soins de façon assez efficace.

C'est surtout au niveau des politiques et de l'affectation des ressources des Services de santé que le personnel des Services de santé et nous rencontrons des obstacles. Ces derniers n'entraînent pas toujours des différends entre le BEC et les Services de santé. Les différends sont souvent liés à des contradictions inhérentes à la prestation des soins dans un milieu axé sur la sécurité.

Je crois que l'examen de certaines de ces contradictions permettra de mieux comprendre cet important secteur. L'examen peut aider à aller au-delà des questions superficielles de rétribution et de réadaptation qui caractérisent les discussions relatives aux prisons et à préciser certaines questions de droit assez complexes et de véritables problèmes humains auxquels sont régulièrement confrontés les délinquants, le personnel correctionnel et les employés du BEC.

Les Services de santé dans les pénitenciers canadiens sont fournis par le personnel du Service correctionnel ou par des professionnels contractuels du SCC. Ce dernier administre des hôpitaux, y compris des hôpitaux psychiatriques partout au pays, habituellement situés dans l'enceinte des pénitenciers. Les programmes sont directement financés par le gouvernement du Canada (les détenus, comme des membres des forces armés, ne sont pas visés par l'assurance-maladie aux termes de la *Loi canadienne sur la santé*). Chaque établissement fédéral possède un service de santé.

Des objectifs contradictoires découlent de la situation au travail du personnel des services de santé.

En ce qui a trait au diagnostic ou au traitement, le Service doit aux termes de la LSCMLC :

- veiller à ce que chaque détenu reçoive les soins de santé essentiels et qu'il ait accès, dans la mesure du possible, aux soins en santé mentale qui peuvent faciliter sa réadaptation et sa réinsertion sociale;
- offrir les soins suivant les normes professionnelles reconnues;
- fournir les services seulement avec le consentement éclairé du patient (à moins que celui-ci soit jugé incapable de donner son consentement conformément aux lois applicables);
- examiner les besoins en santé mentale du détenu au moment de rendre des décisions influant sur sa garde ou sa mise en liberté.

De plus, les professionnels des Services de santé et les hôpitaux du SCC sont assujettis aux lois provinciales et aux codes professionnels qui régissent les normes de diagnostic et de soins ainsi que le fonctionnement des services de soins de santé.

Par ailleurs, en ce qui concerne la sécurité, les employés des Services de santé sont des employés ou des agents du SCC. Leurs services doivent être fournis dans un contexte où des exigences législatives strictes sont imposées pour la garde et la surveillance des délinquants et où toutes les relations entre le personnel et les délinquants ne favorisent pas toujours un milieu qui contribue à un traitement efficace.

J'ai choisi trois sujets qui, à mon avis, illustrent la convergence des deux rôles. J'examinerai certaines des solutions que j'ai proposées et les obstacles qui empêchent de les réaliser, et je présenterai mon point de vue à ce sujet.

Confidentialité des renseignements médicaux

Dans toutes les administrations, les professions médicales exigent que leurs membres se conforment à ce principe. La confidentialité est nécessaire, non seulement en raison de la nature très personnelle de la relation clinique, mais parce qu'il s'agit d'un besoin essentiel pour s'assurer que les patients peuvent fournir aux pourvoyeurs de soins des renseignements pertinents sans craindre que ceux-ci soient divulgués. En ce sens, ce principe encourage les patients à rechercher les soins dont ils ont besoin.

Dans les pénitenciers, le traitement et la protection de la confidentialité présentent une importance particulière étant donné le nombre disproportionné de graves problèmes physiques et mentaux. Ces derniers peuvent influer non seulement sur la capacité des délinquants de vivre une vie saine et productive et de se réinsérer avec succès dans la collectivité, mais aussi sur la sécurité des délinquants, du personnel et du public.

De plus, la confiance est très importante en prison, et les détenus peuvent être très réticents à fournir des renseignements s'ils doutent même un instant que ceux-ci pourraient être divulgués à d'autres personnes.

Or, l'exigence législative ayant trait à la divulgation des renseignements lorsque ceux-ci sont nécessaires pour évaluer le risque et la protection d'autres personnes va à l'encontre des considérations susmentionnées. La *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* impose clairement au personnel l'obligation de protéger les délinquants, les employés et d'autres personnes et de fournir aux employés chargés de la mise en liberté et de la surveillance des délinquants tous les renseignements liés à ces fonctions.

Où doit-on établir un équilibre? Lorsqu'un détenu fait des confidences à une infirmière, par exemple sur une maladie infectieuse ou une obsession, est-ce que le personnel des Services de santé doit favoriser une relation clinique en assurant la confidentialité de ces renseignements ou doit-il protéger autrui du risque éventuel en divulguant ces renseignements?

Depuis plus de deux ans, le Service tente d'élaborer une politique à ce sujet. Le BEC a beaucoup contribué au processus d'élaboration de cette politique.

Les thèmes qui se dégagement semblent être les suivants :

1. Il faut établir une distinction entre les renseignements obtenus aux fins d'un diagnostic et d'un traitement et ceux qui sont obtenus pour évaluer le risque (pour prendre une décision en matière de surveillance ou de mise en liberté). Dans le premier cas, les renseignements ne devraient pas être divulgués à l'extérieur de l'équipe des Services de santé. Dans le second cas, la divulgation des renseignements peut être appropriée pour régler des questions en matière de mise en liberté, de surveillance dans la collectivité ou d'autres questions liées à la sécurité.

2. Par ailleurs, lorsqu'on a des raisons de croire qu'un tort pourrait être causé si des renseignements sont gardés confidentiels, il faut divulguer ceux-ci même s'il s'agit de renseignements liés au traitement.

Ces principes de base n'ont pas encore été entièrement « approuvés » par l'ensemble du Service. Des arguments juridiques ou politiques peuvent inciter celui-ci à adopter une approche plus libérale ou conservatrice en matière de confidentialité.

De plus, les principes mêmes soulèvent d'autres questions en matière de définition, d'équité et de gestion, par exemple :

- Où se situe la limite entre le « traitement » et « l'évaluation du risque »?
- Comment établit-on, au moment où un délinquant est sur le point de fournir des renseignements, si ceux-ci seront considérés comme renseignements liés au traitement ou à l'évaluation du risque?
- Quel devrait être le statut des renseignements liés au traitement qui s'appliquent au risque, si ceux-ci sont obtenus de façon inappropriée ou par hasard?
- Dans quelle mesure le tort éventuel doit-il être grave et immédiat pour justifier la divulgation des renseignements?

- Qui devrait décider si ces renseignements doivent ou non être divulgués?
- Où devraient être entreposés les renseignements sur la santé des détenus et comment devraient-ils être protégés?
- Quel rôle et quelle influence devrait avoir le patient dans la décision qui sera prise sur la divulgation des renseignements?
- Que devrait-on dire au patient au sujet de la divulgation éventuelle des renseignements avant de lui demander de fournir au personnel des renseignements liés à sa santé?

Le BEC a adopté la position suivante :

- les renseignements liés à la santé aux fins de l'évaluation du risque devraient être divulgués seulement lorsque le détenu, avant de fournir ces renseignements, a clairement été informé de ce qui sera divulgué et à quelles fins. Toute autre fin serait interdite;
- tout autre renseignement lié à la santé qui est fourni ne devrait simplement pas être divulgué sans le consentement du patient;
- les décisions sur la divulgation devraient être prises par le personnel des services de santé qui a suivi la formation nécessaire;
- le délinquant en question devrait être autorisé à présenter des observations avant que soit prise toute décision en matière de divulgation;
- il y aurait des exceptions à ce qui précède s'il y a un risque de danger de tort immédiat à des personnes identifiables si les renseignements n'étaient pas divulgués (test adopté par la Cour suprême du Canada).

J'adopte une telle position, parce que je crois qu'elle est justifiée par la loi et qu'il risque d'y avoir un nombre élevé de délinquants non traités parce qu'ils refusent de se confier à des professionnels de la santé de crainte que ceux-ci divulguent les renseignements qu'ils leur ont confiés.

Les Services de santé du SCC semblent encore avoir une position claire au sujet des renseignements liés à la santé obtenus aux fins de diagnostic et de traitement. Ceux-ci doivent être gardés au sein de l'équipe des Services de santé et ne pas être divulgués sauf dans les circonstances les plus urgentes, ou lorsque la divulgation est nécessaire pour protéger d'autres personnes de torts dont elles peuvent victimes. Cette position est conforme à la jurisprudence bien établie à ce sujet.

En ce qui a trait aux renseignements acquis aux fins de l'évaluation du risque, les Services de santé estiment que la divulgation de renseignements à des décisionnaires appropriés peut être autorisée, pourvu que le consentement du délinquant ait été obtenu avant qu'on ait demandé à celui-ci de fournir des renseignements.

Il semble que l'approche susmentionnée soit davantage réalisable dans le cas des renseignements sur des problèmes physiques (p. ex. maladies infectieuses), lorsque des normes professionnelles et des interprétations légales sont relativement établies et uniformes. Bon nombre de difficultés susmentionnées se présentent lorsqu'il s'agit de renseignements sur les problèmes de santé mentale de délinquants.

J'espère que la discussion d'une politique appropriée se poursuivra au cours de la prochaine année. De plus, j'espère qu'on parviendra à élaborer au moins un processus pour veiller à ce que les décisions en matière de divulgation de renseignements soient prises avec circonspection seulement après avoir donné aux délinquants la possibilité de présenter leurs observations au sujet de ces décisions.

Maladies infectieuses

Je ne veux pas présenter une fois de plus les statistiques inquiétantes concernant les maladies infectieuses. Il suffit de dire que les maladies infectieuses, notamment le VIH/sida et l'hépatite C, représentent un grave problème dans les pénitenciers. Ce problème est plus sérieux que dans la population canadienne générale, et encore plus grave chez les détenues.

Depuis la publication du rapport de 1996 du Comité d'experts sur le sida et les prisons (CESP), les Services de santé ont mis en œuvre certaines des recommandations du rapport, et ont réussi, quoique récemment, à offrir une thérapie de traitement à la méthadone et commencé à mettre en œuvre les plans d'action pour guider les mesures institutionnelles visant à prévenir les maladies infectieuses.

Cependant, trois des recommandations du CESP n'ont étonnamment pas encore été mises en œuvre, puisqu'elles concernent les objectifs contradictoires que j'ai décrits précédemment.

Le CESP a recommandé :

- que de la recherche soit effectuée pour déterminer les mesures nécessaires, y compris l'accès à du matériel d'injection stérile qui réduirait les risques liés à l'utilisation clandestine par les détenus de matériel d'injection contaminé;
- que le tatouage et le perçage soit légalisés et disponibles aux détenus, pourvu que des professionnels ou des détenus reçoivent une formation sur les procédures de sécurité applicables;
- que la confidentialité des renseignements sur les maladies infectieuses des détenus soit assurée et qu'un dépistage volontaire des détenus soit favorisé.

Le dernier point est clairement un élément important des problèmes dont j'ai discutés dans la section précédente — problèmes qui ont été abordés, mais qui n'ont pas été complètement réglés.

Les progrès réalisés concernant les deux autres recommandations sont plus lents.

Le Service refuse toujours de mettre en œuvre le concept d'échange de seringues et n'a que récemment entrepris d'élaborer un projet pilote sur le tatouage, lequel devrait être présenté à la commissaire.

Il existe des approches fondamentales concernant la toxicomanie et ses conséquences — le traitement par rapport à l'interdiction.

D'autres administrations nous ont fourni des renseignements fiables indiquant que des mesures de réduction des méfaits, telles que l'échange de seringues et le tatouage sécuritaire, qui répondent aux besoins en santé des utilisateurs, contribuent à éviter la transmission des maladies et à encourager la participation au traitement.

Toutefois, le personnel du SCC exprime souvent des craintes concernant l'utilisation d'objets pointus comme armes, et le public se préoccupe des mesures qui tolèrent un comportement illégal ou antisocial, particulièrement aux dépens du public.

Il faut donc se demander « Quel est le rôle d'une prison? »

Nous estimons qu'une prison n'a pas pour rôle de perpétuer des pratiques dangereuses ni de limiter l'accès à un traitement dont pourrait bénéficier non seulement le détenu, mais aussi la personne à qui celui-ci pourrait faire du tort s'il ne reçoit pas les soins appropriés ou s'il a accès à des instruments qui transmettent la maladie.

De ce point de vue, nous croyons qu'il y a clairement lieu de favoriser la mise en œuvre de mesures de réduction des méfaits.

Il est possible de réduire le danger que courent les détenus ou les employés en contrôlant la mise en œuvre de mesures de réduction des méfaits. Je ne sous-estime pas la nécessité de la planification, des soins et de la surveillance, mais je crois qu'il existe des « pratiques exemplaires » très utiles appliquées dans d'autres milieux où les détenus ont un accès à des articles dangereux (p. ex. dans les cuisines). Quoi qu'il en soit, comme les détenus ont déjà accès illégalement à des seringues ou à du matériel de tatouage, il faut se demander dans quelle mesure les dangers pourraient s'accroître si l'on mettait en place un régime visant à fournir un accès contrôlé et sécuritaire à des articles dangereux.

Quant à l'illégalité de la réduction des méfaits, je crois que le CESP était au courant de la loi lorsqu'il a formulé ses recommandations. Cependant, le Comité a déterminé que la situation était presque critique et que, dans les circonstances, le principe fondamental de sécurité de la personne devait être soupesé en fonction des effets négatifs qu'entraîne le fait de tolérer des activités qui sont sanctionnées par le droit pénal et qui se produisent de toute façon. Je partage donc les conclusions du CESP.

Il faudrait certainement appuyer le Service dans ses efforts visant à contrôler l'entrée de substances illégales dans les pénitenciers. Toutefois, on peut donner un traitement tout en prenant des mesures de sécurité valables, ce qui constitue un aspect essentiel d'une stratégie de prestation de services de santé axée sur le traitement. Cela est ici manifestement le cas.

Le recours à l'isolement pour les soins de santé mentale

Dans les traitements de santé mentale, il arrive parfois qu'on isole des patients des autres au moment de la tenue d'activités liées aux programmes ou activités sociales. Cela peut être le cas lorsque l'on considère que l'interaction avec les autres peut présenter des risques ou que la privation de privilèges est utile pour favoriser la participation au traitement ou des comportements appropriés (modification du comportement).

Le recours à l'isolement est régi par les lois provinciales et les normes professionnelles. Celles-ci prévoient essentiellement que :

- le recours à l'isolement doit être autorisé par un médecin;
- le droit d'isoler un patient existe pourvu que celui-ci ait consenti au programme de traitement ou à un aspect de celui-ci;
- exceptionnellement, un patient peut être mis en isolement contre son gré s'il ne peut donner un consentement ou s'il y a un urgent besoin de protéger cette personne du tort qu'il peut se faire à lui-même ou à d'autres;
- dans de tels cas, les patients peuvent obtenir l'aide d'avocats-conseils ou de conseillers juridiques et que des procédures de recours de durée limitée doivent être mises à leur disposition.

Les unités de santé mentale du SCC sont régies par les mêmes règles. Toutefois, comme elles se trouvent dans des pénitenciers, elles sont également assujetties à des règles fédérales, y compris les lois qui régissent l'isolement. Ces dernières prévoient que les détenus peuvent être mis en isolement contre leur gré seulement lorsqu'il faut protéger la sécurité de personnes ou de l'établissement ou si le détenu a été reconnu coupable d'une grave infraction disciplinaire. De plus, dans les cas non disciplinaires, ces règles prévoient un examen systématique des cas d'isolement et pour la réinsertion rapide dans la population carcérale générale, si possible. En outre, les détenus mis en isolement ont normalement droit aux mêmes effets et services personnels que les détenus de la population carcérale générale.

Il y lieu d'examiner certaines complications découlant de ces situations :

- Si un patient ne souhaite pas être mis en isolement, le consentement au traitement prend-il fin et toute autre mesure destinée à l'isoler doit-elle être considérée comme de l'isolement?
- Dans un programme de traitement, si un membre du personnel isole un patient parce qu'il souhaite le contrôler ou le protéger des autres, s'agit-il vraiment d'une mesure d'isolement?
- Si le détenu sait qu'en ne donnant pas son consentement à l'isolement, il peut être retiré d'un programme de traitement et retourné à l'établissement d'origine, comment cela influe-t-il sur la question de savoir s'il a vraiment donné un consentement éclairé sans avoir fait l'objet de contrainte?
- En plus de simplement pouvoir refuser un traitement, quel mécanisme de recours devrait être prévu lorsqu'un détenu n'est pas d'accord sur la décision de le mettre en isolement ou une condition liée à l'isolement?

Le Service a indiqué qu'il présenterait bientôt une politique à ce sujet.

J'espère que l'approche du Service visera à assurer que, au cours d'un traitement, la nécessité initiale et continue de l'isolement sera régulièrement examinée et que le patient aura en temps opportun l'occasion de se plaindre de tout problème. Autrement, il faudra appliquer la simple règle suivante : l'isolement sans consentement ou sans que le patient soit jugé incapable de donner son consentement constitue une mesure d'isolement et doit être considérée comme telle.

Conclusions

Je comprends le défi auquel doit faire face le Service pour justifier les intérêts apparemment contradictoires de la sécurité et du traitement.

J'estime que la sécurité et le traitement, tout comme la garde et la réadaptation, peuvent souvent être conciliés, mais je sais qu'il y aura des circonstances où, lorsqu'il devra à la fois assurer la sécurité et donner des soins, le Service se trouvera dans des situations apparemment conflictuelles.

Cela nous amène à nous poser des questions plus générales — Est-ce que la solution consisterait à séparer, sur le plan de la structure, la dotation, la direction et la prestation de soins de santé des

autres fonctions du Service? Par exemple, faut-il faire en sorte que les soins de santé relèvent de la compétence de Santé Canada ou créer un organisme opérationnel indépendant pour les soins de santé? Est-ce que la solution serait de prévoir des catégories distinctes pour établir la distinction entre les questions qui relèvent du contrôle exclusif des Services de santé et celles qui relèvent de la compétence des autres membres du personnel? Ou est-ce que le Service ne devrait pas simplement essayer d'élaborer et d'appliquer une politique et une pratique visant à prévoir les d'objectifs conflictuels.

Quelle que soit l'option retenue, je crois que le principe des droits du patient à la protection des renseignements personnels et au consentement éclairé à la participation au traitement doit être primordial.

Nous remercions une fois de plus le personnel des Services de santé de sa collaboration qu'il a apportée à notre personnel, laquelle a contribué aux discussions positives que nous avons eues avec les représentants des Services de santé de l'administration centrale.

TOUR D'HORIZON

Il y a un certain nombre de questions qui font actuellement l'objet de discussions avec le Service et qui ne sont pas exposées en détail dans la section « Principales questions en suspens » du rapport. Même si notre examen de ces questions n'a pas encore donné lieu à des constatations et à des recommandations particulières, je crois que, en raison de leur importance pour la population carcérale, il y a lieu d'en prendre note.

Isolement préventif

Les unités d'isolement demeurent pleines ou presque, et le nombre de cas d'isolement à long terme est encore inutilement élevé. Il faudra trouver de nouvelles solutions et examiner la façon de mettre plus efficacement en œuvre la loi et la politique sur l'isolement préventif afin de régler ce problème.

La question de l'examen indépendant des placements est un aspect de l'isolement préventif qui fait depuis longtemps l'objet de discussions. Comme je l'ai indiqué ailleurs dans le rapport, les spécialistes sont très favorables à cette approche. Le Service vient de terminer la mise à l'essai d'un système « amélioré » dans le cadre duquel les membres de la collectivité participent aux examens. Il est maintenant possible d'examiner les projets pilote et d'entamer une vaste consultation sur les recommandations du sous-comité parlementaire sur l'arbitrage indépendant des décisions en matière d'isolement.

Maladies infectieuses

En ce qui a trait à l'incidence et à la transmission du VIH/sida et de l'hépatite C dans nos établissements, je crois qu'une décision immédiate doit être prise sur la mise en œuvre de mesures de réduction des méfaits, telles que l'accès à du matériel de tatouage propre et les échanges de seringues. Bien que le milieu correctionnel présente des difficultés dans ce domaine, il faut une stratégie cohérente en matière de drogues pour assurer de façon raisonnable la santé et la sécurité du personnel et des délinquants.

Soins de santé mentale

Le Service procède actuellement à un examen de ses unités régionales de santé mentale. Il s'agit là d'une étude opportune et importante étant donné l'incidence des problèmes de santé mentale sur les soins, la garde et la réadaptation des délinquants.

Le Service nous consulte concernant cet examen, et j'estime que notre contribution à cet examen des sujets de préoccupations liés au traitement de la santé mentale est très importante.

Évaluation des renseignements de sécurité

Cette année, le Service a finalement publié des directives sur les normes et lignes directrices en matière de sécurité préventive. La mise en œuvre de nouvelles politiques nous donne ainsi qu'au Service l'occasion d'examiner une fonction importante découlant des principes fondamentaux exposés dans les politiques, soit l'identification, l'évaluation et l'utilisation des renseignements de sécurité dans les décisions qui influent sur le niveau de garde et les possibilités de mise en liberté des délinquants.

Détecteurs ioniques

Des questions ont été soulevées concernant le fonctionnement des instruments qui décèlent la présence de substances sur la peau et les vêtements des personnes, et l'exactitude des résultats des examens des détecteurs ioniques. De plus, on a discuté de l'importance qui devrait être accordée aux résultats des détecteurs ioniques dans les décisions concernant l'octroi des visites dans les établissements.

En octobre 2003, il y aura une médiation officielle relative à cette question, c'est-à-dire l'efficacité de l'équipement, le niveau de son utilisation et son importance dans la prise de décision sur les visites. Les participants comprendront notamment du personnel compétent du Service, les employés du BEC, des représentants des détenus et des spécialistes juridiques de la collectivité.

Ordinateurs des détenus

En juin de cette année, le Service a décidé d'interdire l'achat d'ordinateurs par les détenus. Étant donné l'incidence de cette décision sur la population carcérale, nous avons communiqué avec le Service pour entreprendre un examen de ce changement de politique et des solutions de rechange possibles.

Accès à la justice

L'accès des détenus aux services des avocats constitue un problème grandissant. Les restrictions s'appliquant à l'aide juridique et à son financement dans les diverses administrations provinciales et territoriales auront pour effet de réduire la portée des questions pour lesquelles les détenus peuvent consulter des avocats et retenir leurs services ainsi que le nombre d'avocats qui peuvent défendre des cas de détenus et qui sont disposés à le faire.

L'accès à un avocat est un droit important de tout citoyen. De plus, il est extrêmement important dans le contexte correctionnel, où des questions complexes et importantes se posent souvent. La LSCMLC et son règlement connexe contiennent un certain nombre de dispositions qui garantissent l'accès aux services d'un avocat, comme les cas où les détenus sont mis en isolement ou accusés de graves infractions disciplinaires. En outre, la *Loi* prévoit des garanties de communication confidentielle de détenus avec des avocats. Les détenus ont des droits qu'ils n'ont pas les moyens de faire respecter.

Nous croyons qu'il faut mener une vaste consultation auprès des partenaires du système de justice pénale, y compris des représentants de la collectivité et des détenus, pour voir à ce que des mécanismes soient établis pour régler le problème.

Établissements à sécurité maximale

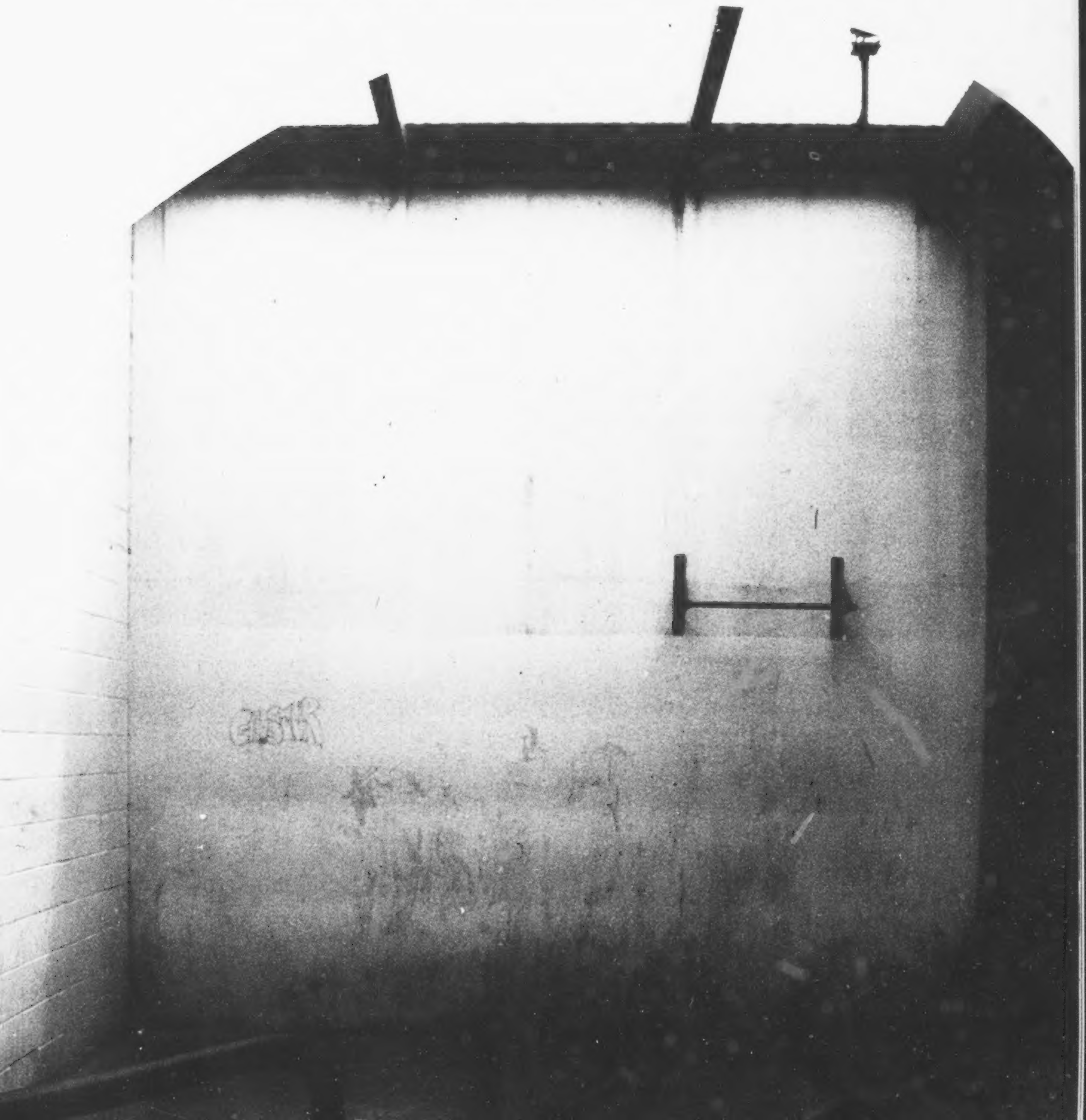
En mai de cette année, une équipe de cadres supérieurs du Service a entamé un examen des établissements à sécurité maximale. Le but de cet examen, est, à mon avis, d'essayer d'élaborer des interventions qui pourraient être réalisées par le personnel, tout en respectant les droits de la personne, pour aider les détenus à mener à bien leur plan correctionnel visant leur mise en liberté éventuelle.

Les établissements à sécurité maximale sont depuis longtemps un sujet de préoccupation au BEC. Comme ils mettent l'accent sur le contrôle des déplacements et des activités des délinquants, ils ont tendance à entraver les progrès vers la réinsertion sociale et gèrent souvent leurs opérations d'une façon qui n'est pas conforme au principe exposé dans la LSCMLC qui consiste à prendre la mesure de garde la moins restrictive possible suivant les besoins des détenus.

Par conséquent, nous attendons d'obtenir les résultats de cet examen et de la discussion qui suivra concernant l'incidence de celui-ci dans les établissements.

PROPOSITION DE RÈGLEMENT

INTERVENTION JUDICIAIRE, EXAMEN EXTERNE ET RESPONSABILITÉ DANS LES SERVICES CORRECTIONNELS



La juge Arbour, dans son rapport 1996 sur les événements survenus à la prison des femmes, a fait des observations sur l'incapacité de respecter les droits fondamentaux des délinquants :

J'ai traité en détail du rôle joué par l'enquêteur correctionnel dans cette affaire. À mon avis, il est clair que le mandat dont la loi l'investit devrait continuer d'être soutenu et facilité. Parmi tous les observateurs indépendants du Service correctionnel, l'enquêteur correctionnel se trouve dans une situation unique; il peut à la fois faciliter la résolution des problèmes individuels et faire des déclarations publiques sur les carences systémiques du Service. De tous les mécanismes et organismes internes et externes conçus pour rendre le Service correctionnel ouvert et responsable, le bureau de l'enquêteur correctionnel est de loin le plus efficace et le mieux équipé pour exécuter cette fonction. Ce n'est qu'en raison de l'incapacité de l'enquêteur correctionnel par ses conclusions de contraindre l'application de la loi par le Service et de l'absence de volonté manifeste du Service de l'accepter spontanément dans de nombreuses instances, que je recommande un meilleur accès des détenus aux tribunaux en faveur de l'application efficace de leurs droits et du respect de la primauté du droit.

Dans son rapport, la juge Arbour en a conclu qu'« il y a peu d'espoir que la primauté du droit s'impose d'elle-même dans la culture correctionnelle sans l'aide et le contrôle du Parlement et des tribunaux ». Le rapport contenait une série de recommandations destinées à ajouter au processus correctionnel une orientation judiciaire et un mécanisme décisionnel externe.

Au cours des sept ans qui ont suivi, un certain nombre de rapports provenant de différentes sources, y compris les personnes chargées par le SCC de fournir des conseils d'experts, ont formulé une autre série de recommandations sur les questions de l'examen externe et de la responsabilité. Ces recommandations, pour reprendre une phrase tirée du récent livre du professeur Michael Jackson intitulé *Justice Behind the Walls – Human Rights in Canadian Prisons*, visaient à faire en sorte que les opérations du Service correctionnel du Canada s'inscrivent dans une culture qui respecte les droits juridiques et constitutionnels.

Jusqu'à présent, le Service a résisté à cette tendance et maintient, de façon générale, sa position.

Au cours des dernières années, le Service s'est efforcé d'améliorer ses propres mécanismes internes visant à favoriser les droits de la personne et les droits prévus dans la loi, mais il n'est pas encore disposé à faire l'objet d'examens par d'autres parties.

Cette absence de volonté est évidente dans la réponse du Service concernant une large gamme d'initiatives :

- La demande présentée par la Commission Arbour pour qu'il y ait un recours juridique contre l'interférence correctionnelle en ce qui a trait à l'intégrité d'une peine;
- la recommandation du BEC pour qu'il y ait un tribunal administratif chargé de régler les différends sur des questions qui influent sur les droits des délinquants;
- la recommandation formulée par M. Max Yalden, ancien commissaire en chef de la Commission canadienne des droits de la personne, pour que les questions non réglées, entre le BEC et le SCC, concernant les obligations en matière des droits de la personne soit soumises à l'arbitrage;
- les recommandations de la Commission Arbour concernant un processus décisionnel indépendant pour certains griefs présentés par les détenus et les placements en isolement;
- les recommandations du sous-comité parlementaire, de M. Yalden et du groupe de travail du Service sur l'isolement préventif concernant l'arbitrage indépendant des cas d'isolement;
- la recommandation du vérificateur de la dotation mixte du Service pour qu'un « organisme indépendant » mène des enquêtes sur les plaintes de harcèlement sexuel des délinquants présentées par les délinquants.

La responsabilité comporte un aspect interne et externe. L'organisation responsable doit faire plus que mettre davantage l'accent sur les valeurs fondamentales et sa capacité d'en tenir compte dans sa propre structure et dans ses processus décisionnels. Elle doit aussi être ouverte à une surveillance indépendante pour assurer les personnes visées par ses décisions, et la collectivité dans son ensemble, que toute lacune dans le processus interne sera examinée et corrigée avant qu'un tort considérable soit causé aux valeurs en question et à l'intégrité perçue de l'organisation.

Cela est davantage le cas dans le milieu correctionnel où les droits et libertés sont souvent en jeu.

Les questions concernant l'intervention judiciaire, l'examen externe et la responsabilité n'ont pas encore été traitées de façon raisonnable. Par conséquent, je propose qu'une vaste discussion publique sur ces questions ait lieu au cours du prochain exercice, et j'offre l'entière collaboration du Bureau pour assurer l'efficacité de celle-ci.

À cette fin, le BEC produira, d'ici la fin d'octobre 2003, un document de travail exposant nos vues sur les questions et nos propositions de règlement que nous proposons. Nous assurerons une large diffusion de ce document et inviterons le Service et d'autres intervenants du processus de justice pénale, y compris des organismes gouvernementaux, des partenaires de la collectivité et des représentants des délinquants, à présenter par écrit leurs opinions à ce sujet. Je proposerais ensuite que le Service et le Bureau convoquent une vaste conférence au début de 2004 pour essayer de déterminer les mesures permettant de clore la question.

Je me réjouis à la perspective de cette conférence et j'invite le Service et d'autres intervenants à me faire part de leurs commentaires sur la façon dont elle devrait se dérouler.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

Délinquants autochtones

Que le Service produise, chaque trimestre, un rapport sur les délinquants autochtones axé sur les questions suivantes :

- les transfèrements;
- la mise en isolement;
- les mesures disciplinaires;
- les permissions de sortir et les placements à l'extérieur;
- les renvois en vue du maintien en incarcération;
- les rapports de l'examen du cas en vue de la libération conditionnelle;
- les suspensions et les révocations de la mise en liberté sous condition.

Que le rapport trimestriel sur les délinquants autochtones, lequel comprendra une analyse de l'information consignée, soit un élément permanent à l'ordre du jour des comités de gestion supérieure du Service.

Compte tenu de la situation désavantageuse persistante des délinquants autochtones :

- qu'un cadre supérieur responsable des programmes pour les Autochtones et de la liaison avec les collectivités autochtones soit nommé à titre de membre votant permanent des comités de gestion supérieure au palier des établissements, des régions et de l'administration centrale;
- que les politiques et les procédures actuelles du Service soient immédiatement examinées afin de repérer et d'éliminer les formes de discrimination systémique qui font obstacle à la réinsertion sociale des Autochtones. Cet examen devra être effectué par un organisme indépendant du Service correctionnel du Canada, et avec l'entier appui et la participation d'organisations autochtones.

Délinquantes

La Commission d'enquête Arbour a été un processus très public et très général dans son orientation. Son rapport fait date dans les services correctionnels en ce pays. Ses conclusions et ses recommandations ont polarisé notre attention non seulement sur les possibilités qui s'offrent dans le domaine des services correctionnels destinés aux femmes mais aussi sur l'obligation de faire preuve de transparence, d'impartialité et de responsabilité dans les opérations correctionnelles.

Le déplacement des femmes des pénitenciers pour hommes vers les établissements régionaux entraînera un certain nombre de difficultés à surmonter pour le Service, dans l'immédiat et à long terme. Pour les surmonter, il faudra qu'il se concentre à la fois sur les possibilités qui s'offrent aux services correctionnels destinés aux femmes et sur l'obligation de transparence, d'impartialité et de responsabilité.

Je recommande que cette réorientation commence par :

- l'achèvement, par le Service correctionnel, d'un « plan définitif de suivi » aux recommandations de la juge Arbour, d'ici le 30 octobre 2003;
- la distribution de ce plan aux intéressés (dans l'administration fédérale et à l'extérieur), d'ici le 30 novembre 2003;
- le lancement d'une consultation publique, d'ici janvier 2004;
- la publication d'un rapport final sur l'état des recommandations de la juge Arbour, d'ici avril 2004.

Harcèlement sexuel

Je recommande que le Service correctionnel adopte en principe la même politique de harcèlement des délinquants que celle qu'il a adoptée pour le harcèlement des employés, pourvu que seuls soient apportés les changements nécessaires en raison du fait que les délinquants ne sont pas des employés ou des membres d'unités de négociation.

Je recommande également que cette politique soit adoptée d'ici le 30 septembre 2003, après avoir fait l'objet de consultations auprès des délinquants et du vérificateur de la dotation mixte.

Préparation des cas et accès aux programmes

Je recommande :

- que le Service correctionnel présente un rapport sur ses examens et des conclusions en ce qui a trait aux éléments traités dans nos recommandations précédentes d'ici octobre 2003;
- que le Service présente, d'ici la fin de décembre 2003, un plan d'action qui explique en détail les mesures à prendre pour combler les lacunes relevées, y compris des critères mesurables pour évaluer le succès des mesures.

(Recommandations de 2001-2002)

Que le Service entreprenne immédiatement un examen de l'accès aux programmes et de la mise en liberté sous condition au moment opportun qui porte sur :

- la capacité d'accueil des programmes actuels, les listes d'attente et les mesures précises nécessaires pour combler les lacunes;
- les raisons précises des délais dans l'examen des cas par la Commission nationale des libérations conditionnelles et les mesures requises pour en réduire le nombre;
- les causes de recul du nombre de permissions de sortir sans escorte et de placements à l'extérieur, et les mesures requises pour accroître la participation à ces programmes;
- les raisons pour lesquelles les délinquants autochtones sont continuellement défavorisés en ce qui concerne l'accès rapide à la mise en liberté sous condition, et le plan concret requis pour remédier à cette situation.

Blessures subies par les détenus et surveillance de la violence dans les établissements

Je recommande :

- qu'un système de rapports trimestriels de l'information sur la violence et les blessures subies par les détenus devant être présentés au Comité de direction soit mis en œuvre d'ici la fin de juin 2003;
- que le Service correctionnel fasse effectuer un examen spécial de l'exactitude des données qu'il peut récupérer d'ici la fin d'octobre 2003;
- que le Service adopte un système de consignation des blessures d'après la gravité des dommages corporels et moraux causés aux détenus et d'après la gravité des circonstances lors desquelles ces blessures ont été infligées;
- que le Service correctionnel établisse un plan pour veiller, d'ici la fin de juin 2003, à ce que tous les incidents de blessures graves subies par les détenus fassent l'objet d'une enquête rigoureuse et rapide.

Enquêtes

Le SCC a convenu de prendre les engagements suivants :

- produire des rapports trimestriels concernant les enquêtes portant sur la mort de détenus ou les blessures graves subies par les détenus et nous les communiquer;
- veiller à ce que la Direction des enquêtes du SCC et le BEC soient informés de toute blessure grave subie par un détenu;
- intégrer au Manuel révisé des Services de santé du SCC les lignes directrices pour préciser la définition de blessure grave;
- présenter des rapports d'enquête conformément à l'article 19 de la LSCMLC (mort de détenus et blessures graves subies par des détenus) au Bureau dans les trois mois suivant l'incident;
- que la politique sur les enquêtes prévoie des délais précis pour l'achèvement du rapport d'enquête et la vérification des plans d'action connexes;
- que tous les rapports d'enquête relatifs à la mort de détenus ou à des blessures graves subies par eux fassent l'objet d'examens à l'échelle nationale et soient accompagnés d'un rapport récapitulatif au sujet des recommandations et des mesures correctrices, lequel sera produit chaque trimestre.

Je recommande que, d'ici la fin d'octobre 2003, le Service correctionnel fournisse l'information qu'il s'est engagé à fournir et prenne les mesures que j'ai recommandées dans mon dernier rapport annuel, notamment :

- que la politique sur des enquêtes prévoie des délais précis pour l'achèvement du rapport d'enquête et la vérification des plans d'action connexes;
- que le Service s'assure que ces délais sont respectés;
- que tous les rapports d'enquête relatifs à la mort des détenus ou à des blessures graves subies par eux fassent l'objet d'examens à l'échelle nationale et soient accompagnés d'un rapport récapitulatif au sujet des recommandations et des mesures correctrices, lequel sera produit chaque trimestre.

Double occupation des cellules

Je recommande :

- que le Service mette la dernière main à ses plans visant à éliminer la double occupation des cellules dans toutes les unités qui ne sont pas destinées à la population carcérale générale d'ici septembre 2003;
- que le Service établisse une base de données fiable sur la double occupation dans ses établissements;
- que le Service établisse une politique exigeant que la double occupation des cellules, dans les unités qui ne sont pas destinées à la population carcérale générale, autres que dans des situations d'urgence d'une durée de moins de 48 heures, soit approuvée par écrit par la commissaire.

Recours à la force

Je recommande donc que le Service correctionnel donne suite à nos recommandations, y compris des plans d'action pour mettre en œuvre les mesures mentionnées dans mes recommandations antérieures d'ici le 30 octobre 2003.

(Recommandations de 2001-2002)

Que la commissaire émette des directives précises en ce qui concerne le recours à la force, pour :

- que l'on recueille de l'information relative aux blessures, au non-respect de la politique et aux circonstances qui ont mené à l'incident;
- que l'on présente chaque trimestre aux comités de gestion aux niveaux régional et national un rapport comprenant l'information susmentionnée, dans le but de déterminer les questions préoccupantes et de les régler;
- que soient rapidement fournis les résultats écrits des examens menés par le secteur des délinquantes et celui des Services de santé;
- que les gestionnaires nationaux assurent le suivi systématiquement et rapidement;
- que l'on fasse enquête au niveau régional en cas de recours injustifié à la force ou de recours à une force excessive, et que le comité comporte un représentant de la collectivité.

Accusations d'inconduite portées contre le personnel

Par conséquent, je recommande que la procédure de règlement des griefs des détenus soit révisée de façon à ce que, dans le cas des accusations d'inconduite portées contre le personnel :

- les détenus soient autorisés à adresser leurs plaintes directement au directeur de l'établissement (ou son supérieur si la plainte est portée contre lui) de façon à tenir secrète la nature de la plainte;
- le directeur de l'établissement examine personnellement la plainte pour déterminer si elle est frivole ou si elle constitue un recours abusif à la procédure et si d'autres renseignements sont nécessaires avant de procéder à une enquête;
- si la plainte est considérée comme étant éventuellement fondée, le directeur de l'établissement autorise la tenue d'une enquête sur la plainte par un comité composé d'employés d'un autre établissement et d'une personne indépendante de la collectivité;
- les résultats de l'enquête soient communiqués au directeur de l'établissement et qu'une copie de ceux-ci soient transmis pour examen au sous-commissaire régional et qu'on donne rapidement suite aux recommandations découlant de l'enquête;
- les détenus qui ont porté plainte aient un accès rapide et continu aux services d'un avocat et qu'ils soient autorisés à tout moment à porter la question à l'attention de la police.

Politique relative à la fouille à nu

Je recommande :

- que le Service correctionnel comble les lacunes que nous avons relevées en ce qui a trait à l'ébauche du rapport sur les fouilles;
- que le Service :
  a. veille à ce que la politique sur les fouilles à nu réponde aux préoccupations que nous avons soulevées en ce qui a trait à deux incidents signalée en 1999;
  ou
  b. présente ces deux cas à l'arbitrage par un tiers spécialiste dans le domaine, comme nous l'avions déjà recommandé.

Ressources financières des détenus

1. Considérations d'ordre général

Je recommande que le Service correctionnel aborde particulièrement les questions que j'ai mentionnées dans mes recommandations précédentes, fasse rapport à ce sujet et qu'il prenne les mesures proposées pour apporter les changements nécessaires d'ici la fin d'octobre 2003.

(Recommandations de 2001-2002)

Que dans l'examen de la politique du Service sur la rémunération des détenus, on s'interroge :

- sur la suffisance des niveaux de rémunération actuelle et les effets de l'économie clandestine illicite dans les pénitenciers;
- sur la suffisance des fonds dont disposent actuellement les délinquants au moment de leur mise en liberté.

2. Système téléphonique Millennium

Je réitère mes recommandations de l'an dernier :

- que le Service fournisse immédiatement une subvention rétroactive aux détenus, de façon à ramener le coût de leurs communications téléphoniques au niveau en vigueur dans la collectivité;
- que, si le Service n'est pas disposé à offrir une subvention pour compenser le coût déraisonnable de ce système de sécurité pour la population carcérale, que l'on se demande sans tarder s'il est nécessaire de conserver le système téléphonique Millennium.

Je recommande spécifiquement :

- que le Service procède à une vérification de l'efficacité du système Millennium en tant que mécanisme de sécurité.

Procédures de règlement des griefs des détenus

Je recommande :

- que d'ici le 31 octobre 2003, le Service correctionnel mette la dernière main à un plan d'action contenant des objectifs réalistes et mesurables et des normes d'évaluation en vue d'éliminer de façon permanente des griefs à traiter qu'il mette immédiatement ce plan en œuvre pour qu'il soit mené à terme d'ici la fin de l'exercice 2003-2004;
- que le Service établisse des directives précises qui obligent les Secteurs des services de santé, des questions autochtones et des délinquantes à analyser rigoureusement, chaque trimestre, les données sur les griefs et présente un rapport à ce sujet d'ici la fin de septembre 2003;
- que le Service revoie sa décision de rejeter les recommandations formulées par la juge Arbour sur la responsabilité des hauts fonctionnaires quant au règlement des griefs ou le renvoi de ceux-ci pour examen devant une instance externe.

En ce qui a trait particulièrement à la recommandation de la juge Arbour, je recommande également que le Service, en consultation avec le Bureau et les intervenants compétents de la collectivité, mette sur pied un projet pilote sur l'examen indépendant des griefs au troisième palier qui ont une importance à l'échelle nationale ou qui sont liés à des questions fondamentales de liberté personnelle, de sécurité ou de conformité à la loi.

Finalement, je recommande que le Service donne suite aux suggestions du Bureau sur les changements à apporter au processus de règlement des plaintes et des griefs des délinquants d'ici la fin de juin 2003.

Jeunes contrevenants

Je recommande :

- que le Service utilise l'information obtenue lors de sa réunion de juin et, en consultation avec des détenus et d'autres interventions communautaires, présente au Comité de direction, d'ici la fin de septembre 2003, un plan d'action pour la coordination, avec d'autres administrations, des placement, du logement et des programmes offerts aux jeunes contrevenants;
- que ce plan d'action donne des résultats mesurables, comporte un échéancier et un cadre d'évaluation appropriés;
- que le plan d'action soit fondé sur un examen des politiques et des opérations du SCC pour assurer la conformité à la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*;
- que le Service envoie l'information qu'il présente aux tribunaux aux termes de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* pour indiquer les effets négatifs observés sur les jeunes détenus qui purgent leurs peines dans un pénitencier.

Classement des délinquants condamnés à perpétuité

J'estime que la politique est contraire à la *Loi* et recommande qu'elle soit annulée.

Je recommande également :

- que toute décision prise par un directeur d'établissement pour assujettir un détenu à la règle ou pour recommander la dérogation à la règle, soit immédiatement communiquée pour examen à la commissaires adjointe, Opérations et Programmes correctionnels (CAOPC);
- qu'on donne au détenu les raisons complètes justifiant la décision initiale et l'occasion de présenter des arguments à la CAOPC;
- que la CAOPC détermine s'il faut assujettir le détenu à la règle dans les 30 jours suivant la réception des documents concernant la décision initiale;
- que le détenu ait droit de présenter directement à la commissaire un grief prioritaire concernant la décision de la CAOPC.

STATISTIQUES

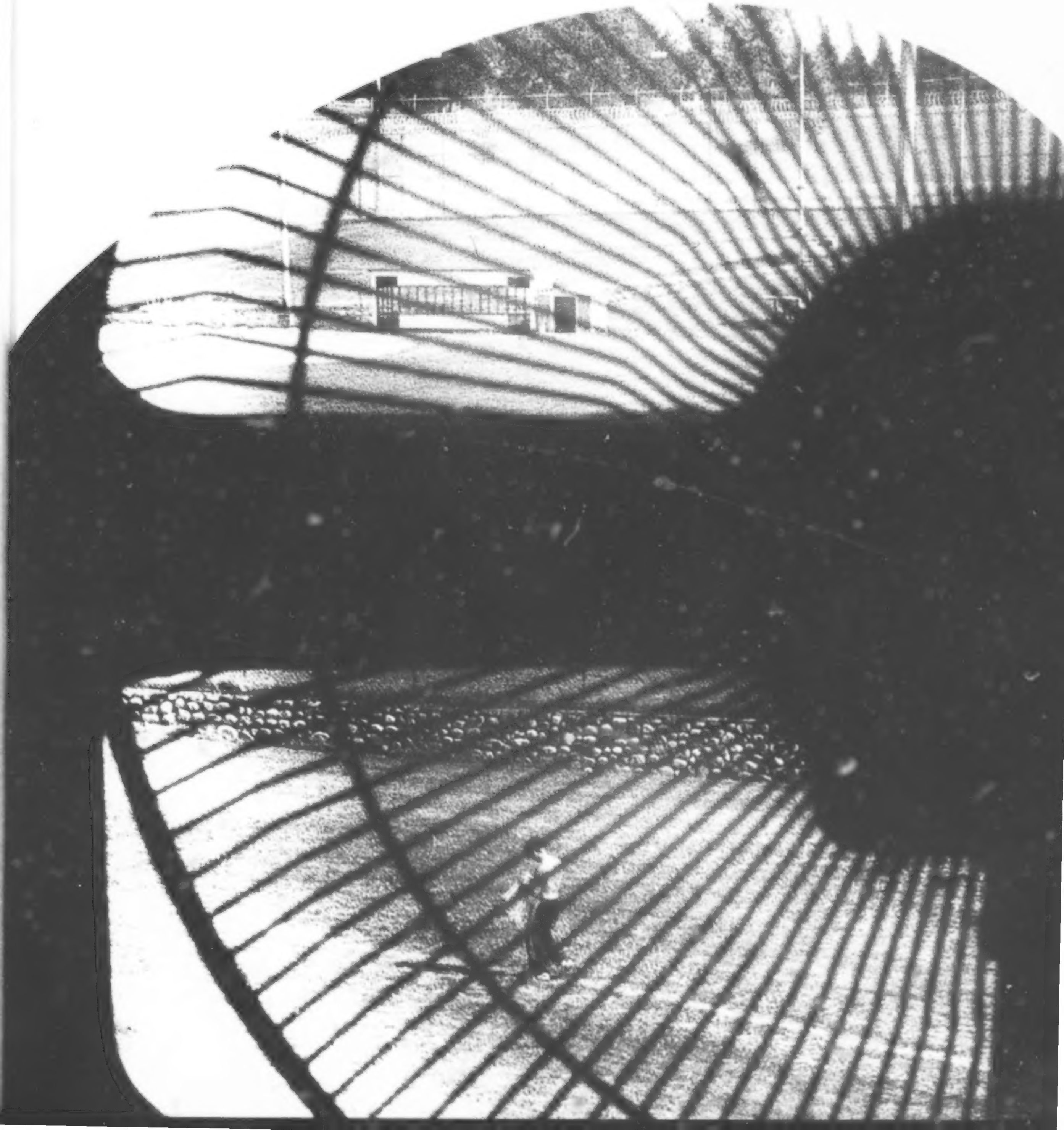


TABLEAU A
CONTACTS [1] PAR CATÉGORIE

CATÉGORIE	TYPE DE CAS R/I [2]	ENQ [3]	TOTAL
Isolement préventif			
Conditions	27	42	69
Placement/Examen	166	158	324
Total	**193**	**200**	**393**
Préparation des cas	82	79	161
Mise en liberté sous condition	11	11	22
Post-suspension	10	24	34
Permission de sortir	41	52	93
Transfèrement	**144**	**166**	**310**
Total			
Effets gardés en cellule	**229**	**200**	**429**
Placement en cellule	**54**	**49**	**103**
Réclamations contre la Couronne			
Décisions	19	24	43
Traitement	34	35	69
Total	**53**	**59**	**112**
Programmes communautaires/Surveillance	**25**	**19**	**44**
Conditions d'incarcération	**181**	**123**	**304**
Correspondance	**61**	**37**	**98**
Décès ou blessures graves	**3**	**4**	**7**
Décisions (en général) – Mise en application	**19**	**10**	**29**
Régime alimentaire			
Pour des raisons de santé	7	17	24
Pour des motifs religieux	11	10	21
Total	**18**	**27**	**45**
Discipline			
Décisions d'un président de l'extérieur	6	9	15
Décisions relatives à une infraction mineure	8	5	13
Procédures	32	20	52
Total	**46**	**34**	**80**
Discrimination	**14**	**10**	**24**
Emploi	**85**	**60**	**145**
Information versée au dossier			
Accès – Divulgation	64	40	104
Correction	147	64	211
Total	**211**	**104**	**315**

TABLEAU A (*suite*)
CONTACTS [1] PAR CATÉGORIE

	TYPE DE CAS		
CATÉGORIE	**R/I [2]**	**ENQ [3]**	**TOTAL**
Questions financières			
Accès	32	49	81
Rémunération	52	50	102
Total	**84**	**99**	**183**
Services alimentaires	**30**	**20**	**50**
Procédure de règlement des griefs	**142**	**147**	**289**
Santé et sécurité – Lieu de travail	**6**	**3**	**9**
Détecteur ionique	**9**	**9**	**18**
Soins de santé			
Accès	194	361	555
Décisions	90	200	290
Total	**284**	**561**	**845**
Santé mentale			
Accès	4	20	24
Programmes	3	7	10
Total	**7**	**27**	**34**
Méthadone	**7**	**11**	**18**
Langues officielles	**3**	**8**	**11**
Fonctionnement/Décisions du BEC	**25**	**10**	**35**
Placement pénitentiaire	**90**	**27**	**117**
Programmes			
Accès	75	102	177
Qualité/contenu	10	3	13
Total	**85**	**105**	**190**
Procédures de mise en liberté	**52**	**25**	**77**
Demande de renseignements	**151**		**151**
Sécurité des détenus	**66**	**109**	**175**
Fouille et confiscation	**40**	**39**	**79**
Classement de sécurité	**90**	**66**	**156**
Administration des peines – Calcul	**24**	**16**	**40**
Réceptivité du personnel	**260**	**117**	**377**
Téléphone	**59**	**93**	**152**
Décision relative à une permission de sortir	**45**	**72**	**117**

TABLEAU A (*suite*)
CONTACTS[1] PAR CATÉGORIE

CATÉGORIE	TYPE DE CAS R/I[2]	ENQ[3]	TOTAL
Transfèrement			
Décision – Refus	111	99	210
Exécution	79	87	166
Non sollicité	168	112	280
Total	**358**	**298**	**656**
Analyse d'urine	**15**	**10**	**25**
Recours à la force	**14**	**28**	**42**
Visites			
Générales	140	166	306
Visites familiales privées	60	89	149
Total	**200**	**255**	**455**
Cas hors mandat			
Condamnation/Peine – Peine actuelle	**14**	-	**14**
Immigration/Expulsion	**5**	-	**5**
Avocat – Compétence	**5**	-	**5**
Tribunal à l'extérieur – Accès	**22**	-	**22**
Décisions – Libérations conditionnelles	**182**	-	**182**
Mesures policières	**10**	-	**10**
Questions de compétence provinciale	**11**	-	**11**
TOTAL GÉNÉRAL	3731	3257	6988

(1) Voir Glossaire.
(2) R/I : Réponse immédiate – voir Glossaire.
(3) ENQ : Enquête – voir Glossaire.

GLOSSAIRE

Contact

Tout échange entre le Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC) et un délinquant, ou une personne agissant en son nom, au sujet d'un problème. Les contacts peuvent se faire par téléphone, par télécopieur ou par lettre, au cours d'entrevues menées par le personnel enquêteur du BEC dans les installations correctionnelles fédérales.

Réponse immédiate

Tout échange au cours duquel l'information ou l'aide demandée par le délinquant est, de façon générale, immédiatement fournie par le personnel enquêteur du Bureau de l'enquêteur correctionnel.

Enquête

Tout contact exigeant de la part du personnel enquêteur du Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC) certaines recherches auprès du Service correctionnel du Canada (SCC) ou l'analyse de document, avant que ne puisse être fournie l'aide ou l'information demandée par le délinquant.

Les enquêtes varient considérablement quant à leur portée, à leur complexité, à leur durée et aux ressources requises. Certaines questions peuvent se régler assez rapidement, mais d'autres exigent une étude approfondie des documents pertinents, de nombreuses entrevues et une correspondance soutenue avec les divers niveaux de gestion du SCC.

TABLEAU B
CONTACTS SELON L'ÉTABLISSEMENT

Région/Établissement	Nombre de contacts	Nombre d'entrevues	Nombre de jours passés dans les établissements
Établissement pour femmes			
Edmonton	65	31	5
Centre régional de réception (Québec)	28	8	3
Grand Valley	88	23	5
Maison Isabel McNeil	2	0	0
Joliette	34	11	4
Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci	10	4	2
Nova	34	18	3
Centre psychiatrique régional (Prairies)	19	7	2
Pénitencier de la Saskatchewan	28	9	5
Springhill	49	22	6
Total	**357**	**133**	**35**
ATLANTIQUE			
Atlantique	159	95	16
Dorchester	286	112	13
Springhill	106	34	7
Westmorland	18	4	3
Total pour la région	**569**	**245**	**39**
ONTARIO			
Bath	108	33	6
Beaver Creek	35	14	3
Collins Bay	123	57	8
Fenbrook	190	65	10
Frontenac	69	35	4
Joyceville	199	52	7
Pénitencier de Kingston	392	101	14
Millhaven	271	79	15
Pittsburgh	20	10	1
Centre régional de traitement	34	4	2
Warkworth	373	53	9
Total pour la région	**1,814**	**503**	**79**
PACIFIQUE			
Elbow Lake	13	5	2
Ferndale	47	17	3
Kent	273	58	6
Matsqui	115	23	6
Mission	71	28	4
Mountain	225	66	8

TABLEAU B
CONTACTS SELON L'ÉTABLISSEMENT

Région/Établissement	Nombre de contacts	Nombre d'entrevues	Nombre de jours passés dans les établissements
Établissement pour femmes			
Edmonton	65	31	5
Centre régional de réception (Québec)	28	8	3
Grand Valley	88	23	5
Maison Isabel McNeil	2	0	0
Joliette	34	11	4
Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci	10	4	2
Nova	34	18	3
Centre psychiatrique régional (Prairies)	19	7	2
Pénitencier de la Saskatchewan	28	9	5
Springhill	49	22	6
Total	**357**	**133**	**35**
ATLANTIQUE			
Atlantique	159	95	16
Dorchester	286	112	13
Springhill	106	34	7
Westmorland	18	4	3
Total pour la région	**569**	**245**	**39**
ONTARIO			
Bath	108	33	6
Beaver Creek	35	14	3
Collins Bay	123	57	8
Fenbrook	190	65	10
Frontenac	69	35	4
Joyceville	199	52	7
Pénitencier de Kingston	392	101	14
Millhaven	271	79	15
Pittsburgh	20	10	1
Centre régional de traitement	34	4	2
Warkworth	373	53	9
Total pour la région	**1,814**	**503**	**79**
PACIFIQUE			
Elbow Lake	13	5	2
Ferndale	47	17	3
Kent	273	58	6
Matsqui	115	23	6
Mission	71	28	4
Mountain	225	66	8

TABLEAU B (*suite*)
CONTACTS SELON L'ÉTABLISSEMENT

Région/établissement	Nombre de contacts	Nombre d'entrevues	Nombre de jours passés dans les établissements
Centre régional de santé	69	19	6
William Head	70	23	3
Total pour la région	883	239	38
PRAIRIES			
Bowden	173	66	12
Drumheller	160	68	10
Edmonton	482	123	17
Grande Cache	108	19	2
Centre Pê Sâkâstêw	19	10	3
Centre psychiatrique régional	87	24	3
Riverbend	14	8	1
Rockwood	23	4	2
Pénitencier de la Saskatchewan	294	48	8
Stony Mountain	192	69	12
Total pour la région	**1,552**	**439**	**70**
QUÉBEC			
Archambault	187	66	9
Cowansville	159	95	14
Donnacona	160	93	13
Drummondville	184	89	10
Centre fédéral de formation	114	36	6
La Macaza	143	141	10
Leclerc	146	80	9
Montée St-François	48	25	4
Port Cartier	268	109	18
Centre régional de réception/USD Québec	150	139	16
Ste-Anne-des-Plaines	30	19	3
Total pour la région	**1,589**	**892**	**112**
TOTAL GÉNÉRAL	**6,764**	**2,451**	**373**

TABLEAU C
PLAINTES ET POPULATION CARCÉRALE – PAR RÉGION

Région	Nombre total de contacts (*)	Nombre de détenus (**)
Atlantique	674	1,192
Québec	1,731	3,123
Ontario	1,963	3,398
Prairies	1,698	3,032
Pacifique	911	1,845
TOTAL	**6,977**	**12,590**

(*) Ne comprend pas 11 contacts dans les établissement provinciaux.
(**) En mars 2003, selon le Système de gestion des délinquants du Service correctionnel du Canada.

TABLEAU D
SUITE DONNÉE SELON LE TYPE DE CAS

TYPE DE CAS	Suite donnée	Nombre de plaintes
Réponse immédiate	Renseignement fournis	2,111
	Cas hors mandat	249
	Aiguillage du cas	1,165
	Plaintes retirées	206
Total		**3,731**
	Renseignements fournis	1,769
Enquête	Non fondé	288
	Cas en suspens	86
	Aiguillage du cas	608
	Réglé	391
	Impossible à régler	43
	Plaintes retirées	72
Total		**3,257**
TOTAL GÉNÉRAL		**6,988**

TABLEAU E
SUJETS DE PRÉOCCUPATION LES PLUS SOUVENT MENTIONNÉS PAR LES DÉLINQUANTS

ENSEMBLE DES DÉLINQUANTS	
Soins de santé	845
Transfèrement	656
Visites et visites familiales privées	455
Effets gardés en cellule	429
Isolement préventif	393
Réceptivité du personnel	377
Renseignements consignés au dossier (accès, correction, divulgation)	315
Préparation des cas	310
Conditions d'incarcération	304
Procédures de règlement des griefs	289
DÉLINQUANTS AUTOCHTONES	
Transfèrement	110
Soins de santé	96
Visites et visites familiales privées	76
Réceptivité du personnel	57
Isolement préventif	57
Préparation des cas	56
Conditions d'incarcération	53
Effets gardés en cellule	53
Renseignements consignés au dossier (accès, correction, divulgation)	47
Programmes/Services	42
DÉLINQUANTES	
Soins de santé	67
Transfèrement	34
Effets gardés en cellule	34
Préparation des cas	31
Visites et visites familiales privées	25
Réceptivité du personnel	22
Conditions d'incarcération	21
Renseignements consignés au dossier (accès, correction, divulgation)	20
Permission de sortir – Décision	18
Décisions en matière de libération conditionnelle	16

RÉPONSE DU SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA AU 30e RAPPORT ANNUEL DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL

2002-2003

2003-10-01

INTRODUCTION

Le mandat du Service correctionnel du Canada (SCC) au sein du système de justice est énoncé dans la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (LSCMLC). Le SCC vise à contribuer au maintien d'une société juste, vivant en paix et en sécurité :

- en assurant l'exécution des peines par des mesures de garde et de surveillance sécuritaires et humaines;
- en aidant, au moyen de programmes appropriés dans les pénitenciers ou dans la collectivité, à la réadaptation des délinquants et à leur réinsertion sociale à titre de citoyens respectueux des lois.

Le SCC est également guidé dans ses interventions par de nombreux règlements et de nombreuses autres lois, politiques et conventions internationales (environ 60).

En raison de l'évolution du profil des délinquants admis dans les pénitenciers fédéraux, le SCC fait face à de plus nombreuses difficultés. En effet, le nombre de cas de toxicomanie grave a augmenté, ainsi que les problèmes de santé mentale, et on observe une augmentation du nombre de délinquants associés au crime organisé ou ayant déjà été condamnés pour des crimes commis dans leur jeunesse ou leur vie adulte. Par conséquent, il faut des outils et des stratégies mieux ciblés pour préparer les délinquants à retourner dans la collectivité.

La mise en liberté graduelle et bien structurée des délinquants dans la collectivité, lorsqu'elle peut se faire sans danger et qu'on exerce une surveillance appropriée et qu'on apporte un bon soutien, contribue à assurer la sécurité de nos collectivités. La recherche dans le domaine de la criminologie a démontré à maintes reprises que l'approche du SCC, présentée dans la LSCMLC, est efficace. Cette approche se fonde sur les valeurs canadiennes de la primauté du droit et du respect de la dignité humaine. Elle s'appuie sur la conviction que les personnes peuvent changer.

Les outils d'évaluation valides et fiables permettent au SCC de déterminer les besoins des délinquants et le risque qu'ils présentent et d'élaborer des programmes et des traitements fondés sur la recherche dans le but de réduire les risques de récidive après la mise en liberté. Les délinquants proviennent des collectivités et ils retournent y vivre après leur incarcération. Les interventions du SCC aident à favoriser leur réinsertion sociale.

Les citoyens peuvent aussi faciliter la réinsertion sociale des délinquants, par leur compréhension et leur participation à des activités de soutien, et les collectivités peuvent offrir des programmes et des services aux délinquants, que ces derniers soient sous surveillance ou qu'ils aient fini de purger leur peine.

Pour trouver des solutions efficaces et positives aux problèmes, le SCC a besoin que les Canadiens et les Canadiennes ainsi que ses partenaires clés, comme l'enquêteur correctionnel, participent à l'élaboration des politiques de justice pénale en l'aidant à mettre en œuvre ses initiatives. Au cours de la dernière année, j'ai rencontré des fonctionnaires clés du Bureau de l'enquêteur correctionnel afin de discuter de questions d'intérêt commun et de trouver des solutions conjointes dans la mesure du possible. Ces rencontres ont été fructueuses et montrent le désir du SCC et de l'enquêteur correctionnel (EC) de résoudre les problèmes soulevés par les délinquants.

L'enquêteur correctionnel fournit de bons conseils et de bonnes recommandations et, comme en fait état notre réponse, nous avons accepté les recommandations, de l'EC dans leurs totalité, ou en principe, et nous avons proposé des solutions viables le cas échéant.

Les pages qui suivent contiennent les recommandations formulées par l'EC et la réponse du SCC à chacune de ces recommandations.

DÉLINQUANTS AUTOCHTONES

Recommandations de l'EC

1. **Que le Service produise, chaque trimestre, un rapport sur les délinquants autochtones axé sur les questions suivantes :**
    - **les transfèrements;**
    - **la mise en isolement;**
    - **les mesures disciplinaires;**
    - **les permissions de sortir et les placements à l'extérieur;**
    - **les renvois en vue du maintien en incarcération;**
    - **les reports de l'examen du cas en vue de la libération conditionnelle;**
    - **les suspensions et les révocations de la mise en liberté sous condition.**

2. **Que le rapport trimestriel sur les délinquants autochtones, lequel comprendra une analyse de l'information consignée, soit un élément permanent à l'ordre du jour des comités de gestion supérieure du Service.**

Compte tenu de la situation désavantageuse persistante des délinquants autochtones, je réitère mes recommandations de 1999 :

3. **Qu'un cadre supérieur responsable des programmes pour les Autochtones et de la liaison avec les collectivités autochtones soit nommé à titre de membre votant permanent des comités de gestion supérieure au niveau des établissements, des régions et de l'administration centrale;**

4. **Que les politiques et les procédures actuelles du Service soient immédiatement examinées afin de repérer et d'éliminer les formes de discrimination systémique qui font obstacle à la réinsertion sociale des Autochtones. Cet examen devra être effectué par un organisme indépendant du Service correctionnel du Canada, et avec l'entier appui et la participation d'organisations autochtones.**

Réponse du SCC

Contexte

La prestation de services correctionnels efficaces aux délinquants autochtones présente des difficultés particulières. Les Autochtones ne représentent que 2 % de la population adulte canadienne, mais ils comptent pour 15 % de tous les délinquants sous responsabilité fédérale incarcérés dans les établissements ou surveillés dans la collectivité. Cinquante pour cent (50 %) des délinquants autochtones proviennent de Premières nations, 34 % sont des Indiens nord-américains, 14 % sont des Métis et 2 % sont des Inuits. Dans l'ensemble, les membres du groupe des délinquants autochtones sont incarcérés pour une infraction violente dans une proportion plus grande que les autres, ils ont des besoins plus élevés (dans les domaines de l'emploi et de l'éducation, par exemple) et ils sont plus nombreux à avoir eu des démêlés avec la justice dans leur jeunesse. Une proportion extrêmement élevée de délinquants autochtones ont déclaré avoir consommé de la drogue ou de l'alcool (80 %), avoir été victimes de mauvais traitements physiques (45 %) et avoir souffert de l'absence parentale ou de négligence parentale (41 %) ainsi que de pauvreté (35 %) dans leur enfance. De plus, les délinquants autochtones ont plus de problèmes de santé que les autres délinquants.

Même si le SCC ne peut influer directement sur le taux global d'incarcération, il a un rôle à jouer pour réduire la réincarcération et il doit travailler avec les collectivités afin d'élaborer, en partenariat avec elles, des approches communautaires novatrices susceptibles de favoriser la guérison des délinquants et leur réinsertion sociale. Malgré les approches concertées du SCC avec les collectivités et des conseillers pour élaborer, mettre en œuvre et évaluer les programmes, les progrès réalisés dans la réduction des taux de réincarcération des Autochtones ont été modestes au cours des dernières années. Le Comité consultatif national sur les questions autochtones (CCNQA), qui relève de la commissaire, comporte maintenant

de nouveaux membres et joue un rôle important en aidant le SCC à améliorer sa vision des services correctionnels pour Autochtones. Le SCC travaille en partenariat avec les collectivités autochtones, leurs dirigeants et d'autres partenaires de justice pénale dans le but de réduire la surreprésentation des délinquants autochtones dans le système de justice. Ces initiatives sont essentielles à une approche correctionnelle judicieuse et au maintien de la sécurité publique.

Le Rapport sur les plans et les priorités pour 2003-2004 du SCC souligne de nouveau l'importance d'interventions correctionnelles efficaces auprès des délinquants autochtones. Voici les priorités qui y sont énoncées :

- améliorer le potentiel de réadaptation des délinquants par des interventions et des programmes plus intégrés et plus ciblés;
- mettre en œuvre des approches de justice réparatrice qui favorisent la résolution des différends et la guérison des délinquants, des victimes, de leurs familles et de leurs collectivités;
- améliorer le rôle des collectivités autochtones dans la mise en œuvre de solutions de rechange efficaces à l'incarcération, comme les pavillons de ressourcement, et la surveillance des délinquants dans la collectivité.

En ce qui concerne les recommandations de l'EC, le SCC a pris les mesures qui suivent :

1. Le SCC est d'accord avec la recommandation de produire des rapports trimestriels sur les délinquants autochtones. En conséquence, il produira bientôt son premier rapport trimestriel qui traitera des questions énoncées par l'EC. Sa rédaction sera terminée d'ici le 30 septembre 2003.

2. Le Comité directeur du SCC examine deux fois par an, de façon formelle, les progrès en matière d'initiatives reliées aux Autochtones.

3. Depuis le printemps 2003, le sous-commissaire principal (SCP) du SCC est responsable de toutes les questions qui concernent les Autochtones. Il porte les problèmes à l'attention des cadres supérieurs afin qu'ils les examinent et prennent les mesures qui s'imposent en temps opportun.

4. Le SCC favorise l'approche de la « gestion du savoir », qui permet au personnel d'avoir rapidement accès à l'information dont il a besoin pour prendre des décisions fondées sur les connaissances. D'ici le 31 mars 2004, le SCC intégrera aux politiques relatives aux délinquants autochtones toutes les questions et les pratiques pertinentes, en particulier celles qui constituent des obstacles. Le CCNQA et le Groupe consultatif national continueront d'être les principaux forums pour ce qui est de l'examen, de conseils et de l'orientation à donner relativement aux activités et aux modifications à apporter dans les politiques concernant les questions autochtones. Étant donné cette nouvelle approche et les nombreuses interventions que l'on est en train d'élaborer pour les délinquants autochtones, le SCC ne voit pas la nécessité, pour l'instant, de faire faire un examen indépendant.

DÉLINQUANTES

Recommandations de l'EC

La commission d'enquête Arbour a été un processus très public et très général dans son orientation. Son rapport fait date dans les services correctionnels au pays. Ses conclusions et ses recommandations ont polarisé notre attention non seulement sur les possibilités qui s'offrent dans le domaine des services correctionnels destinés aux femmes mais aussi sur l'obligation de faire preuve de transparence, d'impartialité et de responsabilité dans les opérations correctionnelles.

1. **Le déplacement des femmes des pénitenciers pour hommes vers les établissements régionaux entraînera un certain nombre de difficultés à surmonter pour le Service, dans l'immédiat et à long terme. Pour les surmonter, il faudra qu'il se concentre à la fois sur les possibilités qui s'offrent aux services correctionnels destinés aux femmes et sur l'obligation de transparence, d'impartialité et de responsabilité.**

2. Je recommande que cette réorientation commence par les recommandations que j'ai formulées l'année dernière :
- **l'achèvement, par le Service correctionnel, d'un « plan définitif de suivi » aux recommandations de la juge Arbour, d'ici octobre 2002;**
- **la distribution de ce plan aux intéressés (dans l'administration fédérale et à l'extérieur de celle-ci), d'ici novembre 2002;**
- **le lancement d'une consultation publique, d'ici janvier 2003;**
- **la publication d'un rapport final sur l'état des recommandations de la juge Arbour, d'ici avril 2003.**

Réponse du SCC

Le SCC reconnaît la nécessité de faire preuve de transparence, d'impartialité et de responsabilité dans la gestion des services correctionnels destinés aux femmes et aux hommes. Dans un rapport d'avril 2003 sur la réinsertion sociale des délinquantes, la vérificatrice générale a fait remarquer que, depuis 12 ans, le SCC a beaucoup fait pour modifier la façon dont les délinquantes sont détenues et pour assurer leur réadaptation.

1. Le SCC continue de travailler dans le cadre de la vision énoncée dans La Création de choix (le rapport du groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale), qui a été acceptée par le gouvernement du Canada en 1990 et qui établit une stratégie globale pour la gestion des délinquantes sous responsabilité fédérale. Malgré les difficultés que pose le transfèrement de toutes les délinquantes vers les établissements régionaux, le SCC continuera d'améliorer la gestion des délinquantes. Par exemple, trois des quatre unités de garde en milieu fermé sont maintenant ouvertes et deux des trois unités de femmes situées dans des établissements pour hommes sont fermées. La troisième unité sera fermée d'ici la fin de novembre 2003. Le SCC continuera de se concentrer sur les activités suivantes : l'opérationalisation des établissements à niveaux de sécurité multiples, le maintien de la stabilité dans ces nouveaux environnements, la réinsertion sociale au moment voulu et en toute sécurité. Le SCC consulte les intervenants sur les questions qui concernent les délinquantes afin d'améliorer constamment les interventions et d'établir des partenariats positifs. Ainsi, on organise des réunions semestrielles pour que les parties intéressées se penchent sur les problèmes et s'échangent de l'information sur les services correctionnels destinés aux femmes.

2. Le SCC est d'avis qu'il a répondu aux nombreuses questions soulevées dans le rapport de 1996 de la Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston. Le SCC a donné suite aux 87 recommandations et sous-recommandations du rapport, à l'exception de quelques-unes. Ces recommandations ont été appliquées telles quelles ou acceptées en principe. Quatre recommandations et sous-recommandations ont été transmises à Justice Canada pour examen. Le SCC juge que le rapport Arbour constitue un document important sur les pratiques correctionnelles et qu'il faut s'y référer continuellement.

HARCÈLEMENT SEXUEL

Recommandations de l'EC

1. Je recommande que le Service correctionnel adopte en principe la même politique de harcèlement des délinquants que celle qu'il a adoptée pour le harcèlement des employés, pourvu que seuls soient apportés les changements nécessaires en raison du fait que les délinquants ne sont pas des employés ou des membres d'unités de négociation.

2. Je recommande également que cette politique soit adoptée d'ici le 30 septembre 2003, après avoir fait l'objet de consultations auprès des délinquants et du vérificateur de la dotation mixte.

Réponse du SCC

1. Le SCC examine sérieusement toutes les plaintes qui sont portées à l'attention de la direction

relativement au harcèlement et à la discrimination. À cet effet, un bulletin politique sur le harcèlement, qui clarifie la politique du SCC sur le harcèlement ainsi que les procédures de recours, a été émis le 13 mars 2003. En outre, un autre document publié le 9 juin 2003, intitulé « Précisions à l'égard d'une politique », porte sur les enquêtes sur les allégations de harcèlement formulées par des délinquants. Ce document contient les garanties procédurales énoncées dans la politique du Conseil du Trésor, notamment que les enquêtes sont menées par un enquêteur formé qui ne travaille pas pour l'établissement ni pour le bureau de libération conditionnelle d'où émane la plainte. De plus, l'enquêteur fournit une copie du rapport préliminaire au plaignant et à la personne mise en cause pour qu'ils puissent l'examiner et faire des commentaires. Les commentaires sont consignés dans le rapport final. Le document contient un grand nombre des suggestions qui avaient été formulées par l'EC durant l'étape de consultation sur l'ébauche de politique en 2001.

D'ici la fin de l'exercice en cours, le SCC offrira de la formation sur la procédure de traitement des plaintes de harcèlement déposées par les délinquants (y compris les allégations d'inconduite de la part du personnel). On élaborera un système de suivi qui permettra de s'assurer que les réponses à ces plaintes sont conformes aux politiques en vigueur et que le Bureau de l'EC en sera avisé en conséquence.

2. Le SCC ne croit pas qu'il soit nécessaire d'adopter une nouvelle politique, puisque le bulletin politique sur le harcèlement, le document « Précisions à l'égard d'une politique » sur les enquêtes sur les allégations de harcèlement formulées par des délinquants et le Manuel sur les griefs des détenus prévoient les procédures et les garanties procédurales nécessaires pour le traitement de toutes les plaintes de harcèlement déposées par les délinquants. Le SCC continuera d'assurer le suivi de cette question, avec l'EC, au cours de l'année.

PRÉPARATION DES CAS ET ACCÈS AUX PROGRAMMES

Recommandations de l'EC

Je recommande :

1. **que le Service correctionnel présente un rapport sur ses examens et des conclusions en ce qui a trait aux éléments traités dans nos recommandations précédentes d'ici octobre 2003 (voir 1 a-d);**
2. **que le Service présente, d'ici la fin de décembre 2003, un plan d'action qui explique en détail les mesures à prendre pour combler les lacunes relevées, y compris des critères mesurables pour évaluer le succès des mesures.**

(Recommandations de 2001-2002)

1. **que le Service entreprenne immédiatement un examen de l'accès aux programmes et de la mise en liberté sous condition au moment opportun qui porte sur :**
   a. **la capacité d'accueil des programmes actuels, les listes d'attente et les mesures précises nécessaires pour combler les lacunes;**
   b. **les raisons précises des délais dans l'examen des cas par la Commission nationale des libérations conditionnelles et les mesures requises pour en réduire le nombre;**
   c. **les causes de recul du nombre de permissions de sortir sans escorte et de placements à l'extérieur, et les mesures requises pour accroître la participation à ces programmes;**
   d. **les raisons pour lesquelles les délinquants autochtones sont continuellement défavorisés en ce qui concerne l'accès rapide à la mise en liberté sous condition, et le plan concret requis pour remédier à cette situation.**

Réponse du SCC

Le SCC établit ses priorités en matière de programmes en fonction du risque que présentent les délinquants pour la sécurité publique. La

capacité d'accueil des programmes et les taux de participation ont augmenté, en particulier pour les délinquants sous surveillance dans la collectivité. Dans un rapport sur la réinsertion sociale des délinquants de sexe masculin, publié en 2003, la vérificatrice générale reconnaissait que des progrès avaient été réalisés dans ce domaine. La recherche a montré que les délinquants qui suivent des programmes ont un taux de récidive moins élevé, en particulier en ce qui concerne la récidive avec violence. L'évolution du profil des délinquants nous oblige à réviser continuellement les programmes et à en élaborer de nouveaux, ce qui nécessite des travaux de recherche, d'évaluation et d'accréditation qui exigent du temps. De plus, comme les délinquants se voient imposer des peines plus courtes, il faut augmenter la capacité des collectivités d'offrir des programmes si l'on veut assurer la continuité des programmes suivis dans les établissements. Le SCC travaille avec ses partenaires de la collectivité et du système de justice pénale afin d'établir des partenariats plus nombreux et plus solides.

En réponse aux recommandations de l'EC, le SCC prend les mesures suivantes :

1a. En ce qui concerne la capacité d'accueil des programmes, le SCC a entrepris deux activités. Chaque unité opérationnelle examine actuellement son répertoire de programmes correctionnels afin de vérifier si tous les programmes inscrits sont offerts à l'établissement et de retirer du répertoire ceux qui ne le sont pas. De même, on examine individuellement tous les renvois aux programmes correctionnels pour déterminer leur pertinence. Ces examens sont essentiels à la détermination des besoins des délinquants et à l'établissement de priorités ainsi qu'au maintien de la capacité du SCC d'offrir des programmes correctionnels aux délinquants et de prévoir les besoins en matière de programmes. Ces deux activités seront terminées en septembre 2003.

1b., 1c. et 2. En vertu du paragraphe 123(2) de la LSCMLC, les délinquants peuvent renoncer à l'examen de leur cas en vue de la libération conditionnelle ou encore demander le report de cet examen. Les délinquants ont recours à ces mesures lorsqu'ils estiment qu'il est peu probable que la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC) leur accordera la mise en liberté, lorsqu'il y a une cause ou un appel en instance, ou lorsque le SCC est incapable de leur offrir en temps opportun les programmes qu'ils doivent suivre pour se préparer à la mise en liberté. Lorsqu'un délinquant renonce à l'examen prévu, son cas est examiné dans les deux ans qui suivent; dans le cas d'un report, l'examen est effectué dans les trois mois qui suivent. Les taux de report sont demeurés relativement stables, alors que les taux de renonciation ont augmenté légèrement au cours des deux dernières années. Des représentants du SCC, de la CNLC et de l'EC sont sur le point de terminer une étude conjointe sur l'examen des cas en temps opportun par la CNLC. Cet examen est axé sur les motifs des renonciations et des reports ainsi que sur les solutions possibles. Un rapport final et un plan d'action doivent être prêts d'ici novembre 2003.

1d. Le SCC reconnaît les difficultés particulières auxquelles se heurtent les délinquants autochtones. Beaucoup d'entre eux renoncent à l'examen de leur cas en vue de la mise en liberté sous condition (semi-liberté et libération conditionnelle totale) et une plus grande proportion sont mis en liberté sous le régime de la liberté d'office plutôt qu'à une date antérieure. En conséquence, le SCC a pris les initiatives suivantes : on a embauché dix agents de développement auprès de la collectivité autochtone, qui examinent les cas en vue du recours possible à l'article 84 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* lors de la planification de la mise en liberté; on a créé des unités des cheminements autochtones afin d'offrir un meilleur soutien et de favoriser une plus grande guérison dans les établissements à sécurité maximale et à sécurité moyenne; la conception de programmes de lutte contre la violence familiale et la toxicomanie en est à différentes étapes; on examine les outils d'évaluation afin de s'assurer que l'on attribue aux délinquants la cote de sécurité pertinente. Les résultats préliminaires indiquent que, grâce aux unités des cheminements autochtones, un plus grand nombre de délinquants autochtones sont transférés vers des établissements ou des rangées de niveau de sécurité moins élevé, les délinquants sont plus stables et ils font l'objet d'un moins grand nombre d'accusations, et ils sont plus susceptibles d'être orientés vers un pavillon de ressourcement dans le cadre de leur plan correctionnel. De même, comme nous l'avons déjà mentionné, on procède à l'examen des politiques et des pratiques pour faire en sorte qu'elles soient bien adaptées aux besoins particuliers des délinquants autochtones. Le SCC continuera d'assurer le suivi et de rendre compte des progrès à l'EC.

BLESSURES SUBIES PAR LES DÉTENUS ET SURVEILLANCE DE LA VIOLENCE DANS LES ÉTABLISSEMENTS

Recommandations de l'EC

Je recommande :

1. **qu'un système de rapports trimestriels de l'information sur la violence et les blessures subies par les détenus devant être présentés au Comité de direction soit mis en œuvre d'ici la fin de juin 2003;**

2. **que le Service correctionnel fasse effectuer un examen spécial de l'exactitude des données qu'il peut récupérer d'ici la fin d'octobre 2003;**

3. **que le Service adopte un système de consignation des blessures d'après la gravité des dommages corporels et moraux causés aux détenus et d'après à la gravité des circonstances lors desquelles ces blessures ont été infligées;**

4. **que le Service correctionnel établisse un plan pour veiller, d'ici la fin de juin 2003, à ce que tous les incidents de blessures graves subies par les détenus fassent l'objet d'une enquête rigoureuse et rapide.**

Réponse du SCC

Le SCC se soucie de la question de la violence dans les établissements et est résolu à améliorer les mécanismes qui permettent de consigner l'information pertinente, y compris les renseignements sur les blessures subies par les détenus, afin de prévenir les incidents futurs et d'en réduire le nombre. Ainsi, le SCC a élaboré un système d'indicateurs de climat et d'établissement de profils, qui fournira aux gestionnaires des renseignements clés sur l'environnement social et opérationnel de chaque établissement (suivi des incidents). Chaque directeur d'établissement pourra donc obtenir un plus grand nombre d'informations plus rapidement et prendre les mesures nécessaires. Le SCC examine l'élaboration d'un module des variables relatives aux blessures à inclure dans le système. Les gestionnaires et les agents chargés de l'établissement auraient un accès continu à ce système.

1. et 3. Le système de rapports sur les incidents du SCC fournit l'information sur la nature de l'incident et sur les blessures provoquées par l'incident. L'organisme s'emploiera à améliorer ce système de façon à ce que celui-ci fournisse toujours les données sur toutes les blessures graves et leur importance. En plus des rapports mensuels sur les incidents en établissement, qui sont rédigés et transmis à tous les gestionnaires supérieurs ainsi qu'au BEC, le SCC produit aussi un rapport annuel, qui met en lumière les tendances observées au cours de l'année. L'examen mensuel de ces données permet aux gestionnaires supérieurs de se tenir au courant et de prendre les mesures qui s'imposent. De plus, les comité de la sécurité et de la santé au travail des établissements examinent, dans le cadre de leur mandat, les accidents subis par les détenus, qui ne sont pas consignés dans les rapports sur les incidents en établissement.

2. Parallèlement aux modifications apportées en vue d'accroître l'uniformité des rapports, le SCC mettra en place, d'ici octobre 2003, un système de contrôle de la qualité afin de veiller à l'exactitude des données. De même, dans le cadre des améliorations du Système de gestion des délinquants actuels, des modules sur les rapports d'incident et le recours à la force seront développés et mis en œuvre en août 2004. Ces modules permettront au SCC de rendre compte des blessures subies par les détenus et des incidents de violence dans les établissements de façon systématique et fiable. En outre, on a mis en place un Comité de gestion de la qualité des données qui déterminera les causes des problèmes liés à la qualité des données et trouvera des solutions. Le SCC continuera de consulter le BEC à cet égard.

4. Le SCC fait enquête sur les incidents ayant causés des blessures graves au moyen d'enquêtes d'établissement des faits et d'enquêtes locales ou nationales. Les mesures adéquates sont prises à la suite de chaque enquête. Les mesures susmentionnées visant à améliorer la qualité des données permettront également de faire en sorte que les enquêtes soient entreprises en temps opportun.

ENQUÊTES

Recommandations de l'EC

Le SCC a convenu de prendre les engagements suivants :

1. produire des rapports trimestriels concernant les enquêtes portant sur la mort de détenus ou les blessures graves subies par les détenus et nous les communiquer;

2. veiller à ce que la Direction des enquêtes du SCC et le soient informés de toute blessure grave subie par un détenu;

3. intégrer au Manuel révisé des Services de santé du SCC les lignes directrices pour préciser la définition de blessure grave;

4. présenter des rapports d'enquête conformément à l'article 19 de la LSCMLC (mort de détenus et blessures graves subies par des détenus) au Bureau dans les trois mois suivant l'incident.

5. que la politique sur les enquêtes prévoie des délais précis pour l'achèvement du rapport d'enquête et la vérification des plans d'action connexes.

6. que tous les rapports d'enquête relatifs à la mort de détenus ou à des blessures graves subies par eux fassent l'objet d'examens à l'échelle nationale et soient accompagnés d'un rapport récapitulatif au sujet des recommandations et des mesures correctrices, lequel sera produit chaque trimestre.

Je recommande que, d'ici la fin d'octobre 2003, le Service correctionnel fournisse l'information qu'il s'est engagé à fournir et prenne les mesures que j'ai recommandées dans mon dernier rapport annuel, notamment :

- **que la politique du Service sur les enquêtes prévoie des délais précis pour l'achèvement du rapport d'enquête et la vérification des plans d'action connexes;**

7. que le Service s'assure que ces délais sont respectés;

- **que tous les rapports d'enquête relatifs à la mort des détenus ou à des blessures graves subies par eux fassent l'objet d'examens à l'échelle nationale et soient accompagnés d'un rapport récapitulatif au sujet des recommandations et des mesures correctrices, lequel sera produit chaque trimestre.**

Réponse du SCC

Le SCC mène des enquêtes sur les incidents qui touchent la sécurité du public, du personnel ou des délinquants. La politique exige maintenant que le SCC prenne des mesures correctives et veille à ce que les leçons tirées de l'examen et de l'analyse des rapports sur les incidents soient intégrées aux pratiques de l'organisme.

1. Le SCC a accepté de transmettre à l'EC, chaque trimestre, les rapports d'enquête sur les cas de décès de détenus ou de blessures graves subies par des détenus, et il a déjà commencé à le faire.

2. La Direction de la sécurité du SCC a accepté d'aviser la Direction des enquêtes du SCC et le BEC de toute blessure corporelle grave.

3. Les lignes directrices servant à déterminer en quoi consiste une blessure grave seront intégrées au Guide des Services de santé révisé du SCC. La rédaction du Guide sera terminée d'ici mars 2004. L'exercice du jugement professionnel demeure la responsabilité des intervenants.

4. Le SCC accepte de transmettre à l'EC une copie des rapports sur les enquêtes menées en vertu de l'article 19, une fois celles-ci terminées (26 semaines). En cas de retard imprévu, le BEC sera informé de la date prévue de la publication du rapport.

5. et 7. Le SCC a révisé sa politique sur les enquêtes internes afin d'augmenter la cohérence et d'améliorer le suivi et le contrôle de la qualité des rapports. De plus, toutes les enquêtes seront menées à l'échelle nationale ou locale, et les incidents graves feront l'objet d'une enquête nationale. Cette mesure permettra au SCC de renforcer ses pratiques et de réagir de façon opportune et appropriée aux incidents.

6. Le SCC accepte de fournir des rapports trimestriels et annuels sur les enquêtes menées en vertu de

UNITÉ SPÉCIALE DE DÉTENTION

l'article 19 (décès ou blessure grave). Ces rapports montrent dans quelle mesure le SCC se conforme à la politique établie et donne un aperçu des types d'incidents qui se produisent dans les établissements. L'EC recevra une copie de ces rapports.

Commentaires de l'EC

Faits nouveaux en 2002-2003

La réponse n'a pas donné suite à nos recommandations sur l'objet de l'examen ou les ressources nécessaires à une approche plus efficace. De plus, elle ne reflétait pas la situation réelle concernant la participation de représentants dans la collectivité au processus décisionnel de l'USD — puisque que le comité dont faisait partie cette personne conseillait simplement la sous-commissaire principale, soit le décisionnaire réel. Finalement, la réponse n'indiquait pas si les examens opportuns des détenus mis en isolement en attendant leur transfèrement à l'USD avaient été effectués.

Toutefois, je suis heureux d'annoncer qu'il y a eu des développements positifs depuis que le Service nous a transmis sa réponse.

Le Service a établi une procédure pour exiger qu'on effectue des examens régionaux de la validité continue du placement à l'USD pour les détenus mis en isolement pendant plus de six mois en attendant leur transfèrement à l'USD. Nous aurions préféré que cet examen ait lieu plus fréquemment et que la décision soit prise par un gestionnaire de l'administration centrale. De plus, nous continuons de préconiser que des intervenants de l'extérieur contribuent à l'examen. Nous sommes cependant disposés à surveiller pour le moment l'efficacité de l'approche.

Le Service a également déterminé que l'examen par la sous-commissaire principale des décisions sur les placement à l'USD et la mise en liberté devait avoir lieu de concert avec le Comité consultatif national de l'USD. Cet organisme comprend notamment un représentant de la collectivité dont le Service a recommandé la participation. De plus, nous estimons que l'exigence relative à la participation d'intervenants de l'extérieur dans le processus décisionnel a été respectée, quoique pas nécessairement de façon permanente et conforme aux recommandations du sous-comité de la Chambre des communes chargé de l'examen de la LSCMLC.

Je suis encouragé par la situation actuelle du Comité consultatif national de l'USD et par l'orientation donnée par la sous-commissaire principale. Nous continuons d'avoir des préoccupations concernant les programmes, les niveaux de ressources à l'appui des programmes et l'accès aux unités de santé mentale. Ces questions seront examinées plus à fond par le CCN de l'USD et la sous-commissaire principale.

Réponse du SCC

Le SCC continuera de travailler sur cette question en étroite collaboration avec le Bureau de l'EC.

DOUBLE OCCUPATION DES CELLULES

Recommandations de l'EC

Je recommande :

1. **que le Service mette la dernière main à ses plans visant à éliminer la double occupation des cellules dans toutes les unités qui ne sont pas destinées à la population carcérale générale d'ici septembre 2003;**
2. **que le Service établisse une base de données fiable sur la double occupation dans ses établissements;**
3. **que le Service établisse une politique exigeant que la double occupation des cellules, dans les unités qui ne sont pas destinées à la population carcérale générale, autres que dans des situations d'urgence**

d'une durée de moins de 48 heures, soit approuvée par écrit par la commissaire.

Réponse du SCC

La politique du SCC stipule que la cellule individuelle est la forme de logement des détenus la plus appropriée sur le plan correctionnel, et le SCC continue de faire tout son possible pour éliminer la double occupation des cellules en tenant compte à la fois du nombre de détenus, de leurs besoins en matière de programmes et de la planification de la réinsertion sociale. La nécessité d'avoir recours à la double occupation dépend de nombreux facteurs : nombre de détenus par région ou par niveau de sécurité, diminution du nombre de cellules ou de lits vacants, besoins en matière de programmes, proximité de l'établissement par rapport au lieu de résidence des familles des délinquants, augmentation du taux de mise en liberté.

1. La double occupation des cellules dans les unités qui ne sont pas destinées à la population carcérale générale — réception/évaluation, santé mentale et isolement préventif — fait l'objet d'un examen minutieux. Dans les unités d'isolement, la double occupation n'est autorisée que lorsqu'un événement grave nécessite cette mesure. On a demandé aux sous-commissaires régionaux de veiller à trouver une solution de rechange dans les meilleurs délais et de rendre compte à la commissaire de l'incident, du recours à l'isolement et de la solution de rechange qui a été appliquée. Il arrive à l'occasion qu'on ait recours à la double occupation dans les unités de réception/évaluation en raison du manque de capacité d'accueil de l'établissement de destination. Il n'y a pas de double occupation dans les unités de soins psychiatriques ou de santé mentale (sauf lorsque cette mesure est autorisée dans le cadre d'un programme de traitement).

2. Le SCC a effectué un contrôle de la qualité des données sur la double occupation des cellules et il examinera ces données de façon régulière. Le niveau de double occupation a diminué régulièrement entre janvier 2000 et octobre 2001, lorsqu'il a atteint un taux de 8,66 %. Jusqu'au 7 juillet 2002, il a augmenté graduellement pour atteindre 10,9 %. Il a diminué depuis, et s'est fixé à 9,7 % en avril 2003.

3. Le SCC est satisfait de sa politique actuelle selon laquelle « Dans une situation d'urgence [...], le directeur de l'établissement peut adopter les exceptions nécessaires à la politique courante sur le logement. Les motifs de l'adoption de ces mesures et leur durée prévue doivent être immédiatement présentés au sous-commissaire régional concerné et être signalés au commissaire. » Cette politique permet au SCC de respecter son mandat d'offrir aux délinquants des conditions de logement raisonnables, sûres et humaines.

Depuis le printemps 2001, on demande aux régions de fournir un rapport semestriel sur l'élimination de la double occupation des cellules et de demander une dispense de l'application de la politique dans les cas où elles prévoient devoir recourir à la double occupation de façon continue. Les dispenses ne peuvent être accordées que par la commissaire et pour une durée de six mois.

RECOURS À LA FORCE

Recommandations de l'EC

Je recommande donc que le Service correctionnel donne suite à nos recommandations, y compris des plans d'action pour mettre en œuvre les mesures mentionnées dans mes recommandations antérieures d'ici le 30 octobre 2003.

(Recommandations de 2001-2002)

Que la commissaire émette des directives précises en ce qui concerne le recours à la force, pour :

1. **que l'on recueille de l'information relative aux blessures, au non-respect de la politique et aux circonstances qui ont mené à l'incident;**

2. **que l'on présente chaque trimestre aux comités de gestion aux niveaux régional et national un rapport comprenant l'information susmentionnée, dans le but de déterminer les questions préoccupantes et de les régler;**

3. que soient rapidement fournis les résultats écrits des examens menés par le Secteur des délinquantes et celui des Services de santé;

4. que les gestionnaires nationaux assurent le suivi systématiquement et rapidement;

5. que l'on fasse enquête au niveau régional en cas de recours injustifié à la force ou de recours à une force excessive, et que le comité comporte un représentant de la collectivité.

Réponse du SCC

Le SCC surveille activement les cas de recours à la force dans ses établissements pour s'assurer que la force n'est utilisée que dans les cas nécessaires et en conformité avec la politique du SCC et la loi.

1. Le SCC recueille et examine en profondeur (autorités locales et régionales et administration centrale) l'information sur les incidents ayant donné lieu au recours à la force. L'information sur le recours à la force comprend les renseignements relatifs aux blessures, au non-respect de la politique et aux circonstances qui ont mené à l'incident. L'EC reçoit toute la documentation pertinente sur les cas de recours à la force.

2. Le SCC accepte de produire des rapports trimestriels sur les questions de conformité. À la suite de discussions avec l'EC, on a élaboré une nouvelle liste de vérification sur le recours à la force, et comme on ne disposera pas d'un système informatisé avant que le renouvellement du Système de gestion des délinquants soit terminé (d'ici août 2004), on devra extraire manuellement les données de ce nouveau formulaire. Un rapport pour le premier trimestre de 2003-2004 sera terminé à l'automne 2003.
De plus, le nouveau module du SGD sur le recours à la force permettra de traiter de façon plus complète, cohérente et rapide les rapports sur le recours à la force aux niveaux des établissements, des régions et de l'administration centrale, puisque ces rapports seront informatisés et dotés d'une capacité d'extraction des données.

3. La Direction de la sécurité, le Secteur des délinquantes et la Direction des services de santé s'efforcent d'examiner dans les délais requis les cas d'incidents où il y a eu recours à la force.

4. Le SCC prend très au sérieux les incidents ayant donné lieu à l'usage de la force. Les mesures de suivi nécessaires sont examinées cas par cas avec les régions et les établissements.

5. Le SCC n'est pas d'accord pour qu'on tienne des enquêtes au niveau régional sur les cas de recours à la force et qu'on nomme un représentant de la collectivité aux comités d'enquête parce que, selon la gravité du recours injustifié à la force ou du recours à une force excessive, une enquête au niveau local peut s'avérer suffisante. Dans tous les comités d'enquête nationaux (y compris ceux qui sont formés après un cas de recours à la force), il y a un membre de la collectivité. De plus, depuis le 12 mai 2003, on a centralisé les procédures d'enquête nationale et locale afin d'assurer l'uniformité dans l'application des lignes directrices nationales.

ACCUSATIONS D'INCONDUITE PORTÉES CONTRE LE PERSONNEL

Recommandations de l'EC

1. Je recommande que la procédure de règlement des griefs des détenus soit révisée de façon à ce que, dans le cas des accusations d'inconduite portées contre le personnel :

a. les détenus soient autorisés à adresser leurs plaintes directement au directeur de l'établissement (ou son supérieur si la plainte est portée contre lui) de façon à tenir secrète la nature de la plainte;

b. le directeur de l'établissement examine personnellement la plainte pour déterminer s'il est frivole ou si elle constitue un recours abusif à la procédure et si d'autres renseignements sont nécessaires avant de procéder à une enquête;

c. si la plainte est considérée comme étant éventuellement fondée, le directeur de l'établissement autorise la tenue d'une enquête sur la plainte par un comité composé

d'employés d'un autre établissement et d'une personne indépendante de la collectivité;

d. les résultats de l'enquête soient communiqués au directeur de l'établissement et qu'une copie de ceux-ci soient transmis pour examen au sous-commissaire régional et qu'on donne rapidement suite aux recommandations découlant de l'enquête;

e. les détenus qui ont porté plainte aient un accès rapide et continu aux services d'un avocat et qu'ils soient autorisés à tout moment à porter la question à l'attention de la police.

Réponse du SCC

Les employés du SCC doivent souvent prendre des décisions d'ordre pratique et éthique. Le SCC a donc élaboré des principes pour guider le personnel dans les situations où la ligne de conduite à adopter n'est pas toujours évidente.

1. Le SCC est d'accord avec l'EC; en novembre 2002, on a révisé le Manuel sur les griefs des détenus pour y indiquer que les allégations de harcèlement et d'inconduite ou de harcèlement sexuel formulées par des délinquants doivent être considérées prioritaires et de nature délicate. La définition inclut les allégations d'inconduite de la part du personnel.

Le SCC a pris les mesures suivantes :

a. On a rappelé aux membres du personnel, au moyen d'un document intitulé « Précisions à l'égard d'une politique », que ces plaintes sont jugées urgentes et qu'elles doivent être placées dans une enveloppe scellée et portées immédiatement à l'attention du directeur de l'établissement ou du district compétent.

b. Le directeur de l'établissement ou du district examine la plainte pour déterminer s'il y a lieu de procéder à une enquête.

c. Une enquête peut être ordonnée à tout stade de la procédure de règlement des griefs. Si cela est justifié, l'enquête sera menée par un enquêteur formé qui ne travaille pas pour l'établissement ni pour le bureau de libération conditionnelle d'où émane la plainte. Si la plainte est dirigée contre le directeur de l'établissement ou du district, elle sera acheminée directement au palier suivant. On révise actuellement le Manuel sur les griefs des détenus afin de réitérer que, bien que l'on encourage les règlements informels, l'équité procédurale et l'apparence d'équité sont également essentielles.

d. Les résultats de l'enquête seront transmis à la personne qui a ordonné l'enquête. Les mesures correctives ou disciplinaires appropriées seront prises, au besoin.

e. Les délinquants peuvent avoir recours à un avocat et peuvent adresser la question à la police à toute étape du processus.

TRANSFÈREMENT IMPOSÉ ET CONSENTEMENT AUX INTERVENTIONS PSYCHIATRIQUES

Commentaires de l'EC

Faits nouveaux en 2002-2003

Nous avons maintenu notre position selon laquelle il n'est pas nécessaire de transférer un détenu dans une unité de santé mentale pour procéder à une évaluation « passive ». Le Service a répondu qu'il « peut être nécessaire » de le faire.

Nous reconnaissons qu'il pourrait y avoir des circonstances où il n'y a aucune personne compétente disponible pour procéder à une évaluation passive à l'« établissement d'origine » du détenu. Nous croyons que de telles circonstances exceptionnelles sont rares. Nous estimons que le Service doit examiner toutes les solutions de rechange raisonnables, y compris d'autres méthodes d'évaluation, avant de prendre

cette mesure extrême. À cet égard, nous sommes d'avis que le Service devrait faire tout son possible pour s'assurer que le détenu est informé de tous les renseignements pertinents sur les options possibles de façon à ce qu'il puisse formuler des observations avant qu'une décision ne soit prise.

Le Service a indiqué que cette pratique ne vise pas à procéder à de tels transfèrements et qu'il est disposé à informer notre Bureau si un tel transfèrement est envisagé. Compte tenu de cet engagement et des principes susmentionnés (pour lequel il n'y a aucun désaccord fondamental), je suis disposé à laisser cette question en suspens et à intervenir si nous estimons que des mesures inappropriées sont prises.

Réponse du SCC

Le SCC est d'accord avec l'EC.

Le personnel opérationnel du SCC avisera l'administration centrale et le BEC dans les cas où ce genre de transfèrement s'avérera nécessaire.

POLITIQUE RELATIVE À LA FOUILLE À NU

Recommandations de l'EC

Je recommande :

1. **que le Service s'est engagé à répondre aux préoccupations que nous avions soulevées dans l'ébauche du Rapport. En particulier :**
   a. **Il n'a pas examiné des cas particuliers où il y avait eu recours à la force pour effectuer des fouilles à nu, y compris des cas que nous avions présentés à ce sujet il y a deux ans.**
   b. **Les détenus et les visiteurs, soit les deux groupes les plus directement visés par les fouilles à nu, n'ont pas été consultés par le Groupe de travail.**
   c. **L'article 53 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, qui établit les critères relatifs aux fouilles à nu d'urgence de tous les détenus dans une unité ou un pénitencier, n'a pas été pris en considération.**
   d. **Les griefs concernant les fouilles à nu n'ont pas été déterminés ni analysés.**
   e. **Le cas de manquement continu à la politique concernant des fouilles à nu lors desquelles il y a eu recours à la force n'ont pas été examinés.**
   f. **Aucun échéancier ou plan visant à inclure l'information sur tous les éléments des fouilles à nu n'a été incorporé à la base de données du Service (Système de gestion des délinquants).**
   g. **La formation découlant de l'étude est limitée aux gestionnaires des établissements et n'est pas donnée au personnel qui pourrait vraiment procéder aux fouilles.**
   h. **Le matériel d'information, y compris une brochure sur les fouilles et une vidéo, n'est pas complet.**
2. **que le Service :**
   a. **veille à ce que la politique sur les fouilles à nu réponde aux préoccupations que nous avons soulevées en ce qui a trait à deux incidents que nous avons signalés en 1999; ou**
   b. **soumette ces deux cas à l'arbitrage par un tiers spécialiste dans le domaine, comme nous l'avions déjà recommandé.**

Réponse du SCC

La politique du SCC précise les exigences et la marche à suivre relativement à la fouille des détenus et des visiteurs. Durant la fouille, il faut respecter l'intimité et la dignité des personnes soumises à la fouille. À la demande de l'EC, le SCC a créé un groupe de travail ayant pour mandat d'examiner l'utilisation des fouilles à nu comme méthode pour déceler et prévenir les tentatives de dissimuler ou d'introduire des objets interdits. Le groupe de travail comprenait un membre du BEC. Le rapport sur les fouilles à nu est terminé et un plan d'action est presque achevé.

1. Le SCC croit qu'il a réglé les problèmes soulevés à propos du rapport sur les fouilles à nu. Voici les réponses aux préoccupations énoncées :

   a. Les incidents donnant lieu au recours à la force sont examinés à tous les niveaux du SCC. Bien que deux incidents particuliers aient donné lieu à la création du groupe de travail, l'objectif n'a jamais été d'examiner uniquement ces deux cas, qui faisaient déjà l'objet d'enquêtes.

   b. Compte tenu de l'objectif de l'examen, le groupe de travail n'a pas prévu de consulter les détenus et les visiteurs.

   c. Le groupe de travail du SCC a analysé toutes les situations où l'on avait eu recours à une fouille à nu, y compris celles faisant l'objet de l'article 53 de la LSCMLC. Le rapport final sur les fouilles à nu a été rédigé après un examen complet des politiques et des pratiques.

   d. En ce qui concerne les griefs relatifs aux fouilles à nu, on a procédé à un examen de tous les griefs du troisième et du deuxième palier présentés durant l'exercice 2001-2002. Sur les 44 griefs examinés, sept ont été réglés ou accueillis (en tout ou en partie), et des mesures correctives ont été prises dans chaque cas, y compris formation du personnel, modifications aux procédures ou autres mesures jugées nécessaires et appropriées. De façon générale, l'examen des griefs relatifs aux politiques et procédures en matière de fouilles à nu et de leur application n'a révélé aucune tendance systémique ou propre à un établissement.

   e. Tout manquement à la politique ou toute erreur procédurale est prise par le SCC très au sérieux, et des mesures appropriées sont appliquées. En ce qui concerne les incidents ayant donné lieu au recours à la force, il y a une procédure d'examen détaillée en place, qui est administrée par la Direction de la sécurité de l'AC. Le processus comprend des examens par la Direction des services de santé et le Secteur des délinquantes, le cas échéant. Les résultats de tous les examens sont communiqués au BEC. Lorsqu'un manquement à la politique est constaté au cours de l'examen d'un cas de recours à la force, les mesures correctives sont prises au niveau approprié (national, régional et/ou à l'établissement).

   f. Dans le cadre du renouvellement du Système de gestion des délinquants, on élaborera un module sur les fouilles afin de faciliter l'analyse des données et les rapports sur les fouilles non courantes, y compris les fouilles à nu, en conformité avec les exigences qui s'appliquent aux rapports et à la consignation des données. Étant donné que le renouvellement du SGD est en cours, nous ne disposons pas actuellement d'une date précise pour l'achèvement de ce module.

   g. Depuis le 1er avril 2000, le SCC a donné une formation sur les fouilles à environ 10 415 gestionnaires des établissements, et tous les membres du personnel qui procèdent à des fouilles ont accès à tous les documents contenant les politiques et les procédures pertinentes. En outre, en octobre 2002, le SCC a terminé la dotation des postes permanents à plein temps de coordonnateur des fouilles dans chaque établissement, qui sont toujours en place.

   h. En ce qui concerne le matériel de formation, un vidéo sur les fouilles est maintenant terminé. La brochure sur les fouilles, qui fournira à tout le personnel du SCC un guide de référence sur les politiques, procédures, attentes et exigences relatives à la conduite de chaque type de fouille (fouille courante, fouille non courante, fouille discrète, fouille par palpation ou fouille fouille à nu d'un visiteur, d'un détenu, d'un enfant, d'un membre du personnel, d'une aire, etc.) doit être terminée d'ici le 15 décembre 2003.

2a. Le SCC s'est penché sur les préoccupations soulevées par l'EC. Une politique révisée sur la fouille du personnel et des visiteurs a été promulguée le 17 octobre 2001, et récemment modifiée le 14 avril 2003. Une politique révisée sur la fouille des détenus a été promulguée le 17 octobre 2001. On est en train d'élaborer actuellement les « Lignes directrices sur l'utilisation d'instruments de fouille discrète » qui doivent être terminée d'ici novembre 2003. De plus, le manuel à l'intention des maîtres de chien détecteur de drogue est en cours de rédaction et il sera publié après des consultations d'ici novembre 2003.

RESSOURCES FINANCIÈRES DES DÉTENUS

Recommandations de l'EC

1. Considérations d'ordre général

Je recommande que le Service correctionnel aborde particulièrement les questions que j'ai mentionnées dans mes recommandations précédentes, fasse rapport à ce sujet et qu'il prenne les mesures proposées pour apporter les changements nécessaires d'ici la fin d'octobre 2003.

(Recommandations de 2001-2002)

Je recommande que, dans l'examen de la politique du Service sur la rémunération des détenus, on s'interroge :

1. **sur la suffisance des niveaux de rémunération actuels et les effets de l'économie clandestine illicite dans les pénitenciers;**

2. **sur la suffisance des fonds dont disposent actuellement les délinquants au moment de leur mise en liberté.**

Réponse du SCC

1. et 2. Le SCC poursuit l'examen de cette question, qui sera terminé d'ici décembre 2003. Le Bureau de l'EC et d'autres intéressés seront consultés dans le cadre de cet examen.

2. Système téléphonique Millennium

Recommandations de l'EC

Je réitère mes recommandations de l'an dernier :

1. **que le Service fournisse immédiatement une subvention rétroactive aux détenus, de façon à ramener le coût de leurs communications téléphoniques au niveau en vigueur dans la collectivité;**
2. **que, si le Service n'est pas disposé à offrir une subvention pour compenser le coût déraisonnable de ce système de sécurité pour la population carcérale, l'on se demande sans tarder s'il est nécessaire de conserver le système téléphonique Millennium.**

Je recommande spécifiquement :

3. **que le Service procède à une vérification de l'efficacité du système Millennium en tant que mécanisme de sécurité.**

Réponse du SCC

Le SCC est actuellement aux prises avec un cas litigieux mettant en cause des fournisseurs de service téléphonique.

1. Les coûts du service téléphonique n'ont pas d'incidence sur les ressources financières des détenus, puisque tous les appels se font à frais virés. Le SCC reconnaît les difficultés financières que l'on impose aux détenus et à leurs familles à cause des frais exigés par les divers fournisseurs de service téléphonique. Il ne revient pas au SCC d'accorder des subventions aux détenus pour les appels téléphoniques.

2. et 3. Le SCC est satisfait de l'efficacité du système Millennium en tant que dispositif de sécurité et ne voit pas la nécessité de procéder à une vérification pour l'instant. Ce genre de système est utile parce qu'il permet de détecter et de prévenir des activités illicites. En effet, le système permet au SCC de gérer, de contrôler et de surveiller les communications téléphoniques des détenus. Il est rare que le système soit utilisé à des fins abusives. S'il l'est, ce qui peut arriver une ou deux fois par an, la violation est rapidement décelée, et on apporte des mesures correctives.

TRANSFÈREMENTS

Commentaires de l'EC

Faits nouveaux en 2002-2003

Nous avons reçu des données préliminaires sur les conclusions de la vérification le 21 février 2003 et reçu l'ébauche finale le 18 mai 2003.

La vérification sur les transfèrements n'a pas abordé deux aspects importants de nos préoccupations :

1. pourquoi les délinquants sont placés dans des établissements d'un niveau de sécurité supérieur à leur cote de sécurité;

2. la qualité des données utilisées pour surveiller le processus de transfèrement,mais le Service a élaboré un plan d'action sur une série de recommandations découlant de la vérification.

De plus, il a indiqué qu'il élaborait un cadre de contrôle de la gestion devant être utilisé par tous les établissements pour évaluer de façon continue la conformité à la loi des procédures et des décisions en matière de transfèrement.

Pour le moment, plutôt que de répéter des éléments particuliers de nos préoccupations antérieures, il semble approprié de donner au Service l'occasion de mettre en œuvre ses plans d'action. Nous avons demandé un exemplaire des plans d'action élaborés par les divers établissements en réponse aux conclusions de la vérification.

Nous continuons de travailler avec le Service pour veiller à ce que le processus de transfèrement donne lieu à des décisions rigoureuses, objectives et opportunes, conformément aux dispositions en matière d'équité de la législation et de la politique sur les transfèrements.

Réponse du SCC

Le SCC a effectué une vérification du processus de transfèrement, et les plans d'action ont été approuvés en juin 2003. À la suite de la vérification, on a créé un cadre de contrôle de la gestion qui sera mis en application à l'automne 2003. Le SCC continuera de travailler en collaboration avec le BEC sur cette question.

PROCÉDURE DE RÈGLEMENT DES GRIEFS DES DÉTENUS

Recommandations de l'EC

Je recommande :

1. que d'ici le 31 octobre 2003, le Service correctionnel mette la dernière main à un plan d'action contenant des objectifs réalistes et mesurables et des normes d'évaluation en vue d'éliminer de façon permanente des griefs à traiter qu'il mette immédiatement ce plan en œuvre pour qu'il soit mené à terme d'ici la fin de l'exercice 2003-2004;

2. que le Service établisse des directives précises qui obligent les Secteurs des services de santé, des questions autochtones et des délinquantes à analyser rigoureusement, chaque trimestre, les données sur les griefs et présente un rapport à ce sujet d'ici la fin de septembre 2003;

3. que le Service revoie sa décision de rejeter les recommandations formulées par la juge Arbour sur la responsabilité des hauts fonctionnaires quant au règlement des griefs ou le renvoi de ceux-ci pour examen devant une instance externe.

4. En ce qui a trait particulièrement à la recommandation de la juge Arbour, je recommande également que le Service, en consultation avec mon Bureau et les intervenants compétents de la collectivité, mette sur pied un projet pilote sur l'examen indépendant des griefs au troisième palier qui ont une importance à l'échelle nationale ou

qui sont liés à des questions fondamentales de liberté personnelle, de sécurité ou de conformité à la loi.

Réponse du SCC

Le SCC a apporté des améliorations à la procédure de règlement des griefs et entend se concentrer davantage sur cette question à tous les niveaux de l'organisation. À cette fin, le SCC va recommencer à publier des bulletins trimestriels, en septembre 2003, pour faciliter la diffusion de renseignements aux gestionnaires opérationnels. Ces bulletins présenteront des cas importants accompagnés d'une analyse qui aidera le personnel et les délinquants à comprendre comment les situations pourraient être résolues et prévenues dans l'avenir.

1. Le SCC est d'accord pour mettre la dernière main à un plan d'action d'ici le 31 octobre 2003 en vue d'éliminer de façon permanente l'arriéré des griefs à traiter. Le SCC prévoit mettre ce plan d'action en vigueur le plus tôt possible par la suite.
2. Le SCC est d'accord pour que la Direction des initiatives autochtones, la Direction des services de santé et le Secteur des délinquantes effectuent une analyse des données relatives aux griefs. Des rapports statistiques trimestriels sur les griefs seront fournis à l'automne 2003 à ces secteur et directions.

3. Le SCC est satisfait de la participation des gestionnaires supérieurs à la procédure de règlement des griefs, tant du point de vue de l'imputabilité que de celui des examens par une instance externe.

4. Compte tenu des efforts supplémentaires que le SCC consacre à cette question, il ne voit pas la nécessité de donner une orientation stratégique ou de demander un examen indépendant des griefs au troisième palier. Le SCC continuera de travailler en étroite collaboration avec le BEC sur cette question.

JEUNES CONTREVENANTS ET DÉLINQUANTS ÂGÉS

Recommandations de l'EC

Je recommande :

1. **que le Service utilise l'information obtenue lors de sa réunion de juin et, en consultation avec des détenus et d'autres interventions communautaires, présente au Comité de direction, d'ici la fin de septembre 2003, un plan d'action pour la coordination, avec d'autres administrations, des placement, du logement et des programmes offerts aux jeunes contrevenants;**

2. **que ce plan d'action donne des résultats mesurables comporte un échéancier et un cadre d'évaluation appropriés;**

3. **que le plan d'action soit fondé sur un examen des politiques et des opérations du SCC pour assurer la conformité à la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents;**

4. **que le Service envoie l'information qu'il présente aux tribunaux aux termes de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents pour indiquer les effets négatifs observés sur les jeunes détenus qui purgent leurs peines dans un pénitencier.**

Réponse du SCC

Jeunes contrevenants

La nouvelle *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* est entrée en vigueur le 1er avril 2003. Le SCC reconnaît que les jeunes contrevenants ont des besoins différents de ceux des délinquants adultes. Bien qu'il n'y ait aucun critère relatif à l'âge ni aucune autre considération spéciale accordée aux contrevenants de moins de 18 ans dans la LSCMLC, le SCC gère ces délinquants au cas par cas, en tenant compte de l'âge du délinquant, du risque qu'il présente et de ses besoins. De plus, le SCC reconnaît qu'il est de sa responsabilite d'exrcer sur les jeunes contrevenants un contrôle sûr, sécuritaire et humain pendant qu'ils sont sous sa garde.

1., 2. et 3. Sur la recommandation de l'EC, le SCC a tenu un forum d'apprentissage les 23 et 24 juin 2003; divers spécialistes fédéraux et provinciaux travaillant auprès de jeunes contrevenants y ont

participé. On y a discuté des questions suivantes : les jeunes contrevenants : un groupe présentant un risque et des besoins particuliers?; la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents (LSJPA); les programmes et services de réinsertion sociale pour les jeunes contrevenants dans le système correctionnel fédéral; les jeunes contrevenants sous garde en milieu fermé : rapports provinciaux/ territoriaux; les jeunes contrevenants : point de vue des chercheurs.

Le SCC a l'intention de poursuivre les discussions amorcées durant ce forum constructif. Par exemple, on organisera une rencontre avec le ministère de la Justice, le Bureau de l'EC et d'autres partenaires pour discuter des incidences de la LSJPA sur les politiques et les procédures du SCC. De même, le SCC continuera de travailler avec les responsables provinciaux et territoriaux des services correctionnels sur cette question, y compris, le cas échéant, en faisant appel °à des dispositions d'accords sur l'échange de services fédéraux-provinciaux-territoriaux.

Lorsque ces discussions seront terminées, le SCC décidera s'il est nécessaire d'élaborer un plan d'action dans ce domaine ou si diverses activités indépendantes suffiront. Il importe de noter, cependant, que le mandat du SCC se limite à l'administration des peines; par conséquent, le SCC n'est pas d'accord avec la recommandation d'inclure dans un plan d'action la question du placement.

De même, les modifications aux lois ne relèvent pas de la compétence du SCC; ce genre de proposition doit être adressée au solliciteur général.

4. Le SCC a récemment mis à jour la trousse d'information, que le personnel du SCC doit présenter aux tribunaux, en fonction de la nouvelle Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents. Les représentants du SCC qui témoignent lors d'une audience de placement transmettent les informations sur les programmes correctionnels, les dates d'admissibilité, les établissements fédéraux, etc. Le rôle du SCC consiste à fournir des renseignements et non pas une opinion sur un cas particulier.

Délinquants âgés

Le SCC apprécie le fait que l'EC reconnaît le travail qu'il a fait pour répondre aux besoins des délinquants âgés dans les domaines des soins palliatifs, de la planification du logement et de la planification des programmes.

CLASSEMENT DES DÉLINQUANTS CONDAMNÉS À PERPÉTUITÉ

Recommandations de l'EC

1. **J'estime que la politique est contraire à la *Loi* et recommande qu'elle soit annulée.**

Je recommande également :

2. **que toute décision prise par un directeur d'établissement pour assujettir un détenu à la règle ou pour recommander la dérogation à la règle, soit immédiatement communiquée pour examen à la commissaire adjointe, Opérations et Programmes correctionnels (CAOPC);**

3. **qu'on donne au détenu les raisons complètes justifiant la décision initiale et l'occasion de présenter des arguments à la CAOPC;**

4. **que la CAOPC détermine s'il faut assujettir le détenu à la règle dans les 30 jours suivant la réception des documents concernant la décision initiale;**

5. **que le détenu ait droit de présenter directement à la commissaire un grief prioritaire concernant la décision de la CAOPC.**

Réponse du SCC

La politique sur le classement des délinquants condamnés à perpétuité pour meurtre au premier ou au deuxième degré a été modifiée le 23 février 2001. Tous ces délinquants doivent purger une peine minimale de deux ans dans un établissement à sécurité maximale.

1. Le SCC procède actuellement à une évaluation de la politique; par la suite, il prendra une décision quant à la pertinence d'y apporter des changements.

2. Le SCC révisera sa procédure de règlement des griefs pour que tous les griefs relatifs aux décisions rendues en vertu de cette politique soient traités directement au troisième palier, avec la participation de l'établissement et de la région concernés. Au troisième palier, le commissaire adjoint, Opérations et programmes correctionnels (CAOPC) aura à se prononcer sur le grief.

3. Le SCC remet au délinquant, par écrit, et dans les cinq jours ouvrables suivant la décision de classement, les motifs à l'appui de la décision ainsi que toute autre information considérée dans la prise de décision. En même temps, le délinquant est informé de son droit de solliciter un redressement par l'entremise du processus de grief des délinquants.

4. Le CAOPC doit approuver toute dérogation proposée aux résultats de l'Échelle de classement par niveau de sécurité (passage de la cote maximale à la cote moyenne) dans le cas des délinquants purgeant une peine à perpétuité minimale pour meurtre au premier ou au deuxième degré. Cette situation se produira seulement dans des circonstances exceptionnelles.

5. Comme la procédure sera modifiée (voir le numéro 2), le commissaire adjoint, Politique, Planification et Coordination, délégué par la commissaire, examinera le grief au troisième palier, en tenant compte de la décision du CAOPC, et cette décision sera considérée comme finale.

SERVICES DE SANTÉ

Commentaires de l'EC

J'estime qu'un rapport annuel peut aller au-delà de son objet principal qui est d'essayer de résoudre des principaux problèmes. Le Rapport peut également décrire les activités du Bureau qui ne se prêtent pas à des constatations ou à des recommandations particulières, mais qui peuvent quand même permettre de comprendre certains problèmes de délinquants et les difficultés que nous éprouvons à les régler.

À cette fin, j'ai décidé de mettre à l'essai un nouveau chapitre, qui met l'accent un « service correctionnel » et examine, dans ce contexte, les points qui influent sur son succès et sur notre capacité de régler les problèmes pertinents.

Les Services de santé constituent un sujet parfait pour cette première initiative. Peu de directions répondent à des besoins aussi fondamentaux et tangibles des délinquants tout en essayant de favoriser le bien-être et la sécurité des détenus, de leur famille, du personnel et du public. Rares sont les fonctions qui se fondent sur des considérations aussi fondamentales et souvent contradictoires sur les plans juridique, politique et opérationnel.

Les différends sont souvent liés à des contradictions inhérentes à la prestation des soins dans un milieu axé sur la sécurité. L'examination de certaines de ces contradictions permettra de mieux comprendre cet important secteur. L'examen peut aider à aller au-delà des questions superficielles de rétribution et de réadaptation qui caractérisent les discussions relatives aux prisons et à préciser certaines questions de droit assez complexes et de véritables problèmes humains auxquels sont régulièrement confrontés les délinquants, le personnel correctionnel et mes employés.

En ce qui a trait au diagnostic ou au traitement, le Service doit aux termes de la LSCMLC :

- **veiller à ce que chaque détenu reçoive les soins de santé essentiels et qu'il ait accès, dans la mesure du possible, aux soins en santé mentale qui peuvent faciliter sa réadaptation et sa réinsertion sociale;**
- **offrir les soins suivant les normes professionnelles reconnues;**
- **fournir les services seulement avec le consentement éclairé du patient (à moins que celui-ci soit jugé incapable de donner son consentement conformément aux lois applicables);**

- **examiner les besoins en santé mentale du détenu au moment de rendre des décisions influant sur sa garde ou sa mise en liberté.**

De plus, les professionnels des Services de santé et les hôpitaux du SCC sont assujettis aux lois provinciales et aux codes professionnels qui régissent les normes de diagnostic et de soins ainsi que le fonctionnement des services de soins de santé.

Par ailleurs, en ce qui concerne la sécurité, les employés des Services de santé sont des employés ou des agents du SCC. Leurs services doivent être fournis dans un contexte où des exigences législatives strictes sont imposées pour la garde et la surveillance des délinquants et où toutes les relations entre le personnel et les délinquants ne favorisent pas toujours un milieu qui contribue à un traitement efficace.

J'ai choisi trois sujets qui, à mon avis, illustrent la convergence des deux rôles. J'examinerai certaines des solutions que j'ai proposées et les obstacles qui empêchent de les réaliser, et je présenterai mon point de vue à ce sujet.

CONFIDENTIALITÉ DES RENSEIGNEMENTS D'ORDRE MÉDICAL

Commentaires de l'EC

Les thèmes qui se dégagement semblent être les suivants :

1. **Il faut établir une distinction entre les renseignements obtenus aux fins d'un diagnostic et d'un traitement et ceux qui sont obtenus pour évaluer le risque (pour prendre une décision en matière de surveillance ou de mise en liberté). Dans le premier cas, les renseignements ne devraient pas être divulgués à l'extérieur de l'équipe des Services de santé. Dans le dernier cas, la divulgation des renseignements peut être appropriée pour régler des questions en matière de mise en liberté, de surveillance dans la collectivité ou d'autres questions liées à la sécurité.**
2. **Par ailleurs, lorsqu'on a des raisons de croire qu'un tort pourrait être causé si des renseignements sont gardés confidentiels, il faut divulguer ceux-ci même s'il s'agit de renseignements liés au traitement.**

Réponse du SCC

Quoique ce sujet a été discuté entre le SCC et l'EC au fil des ans, la question suivante a été récemment soulevée par l'EC. Toute information recueillie au sujet du traitement, ou aux fins d'évaluation, devient la propriété du SCC, et les délinquants sont avisés que cette information est la propriété du SCC. Quoique le SCC soit d'accord qu'il existe une variété de types de renseignements médicaux, ils sont tous recueillis pour le SCC afin de faire avancer la mise en œuvre du mandat du SCC. Les professionnels de la santé qui œuvre au sein du SCC sont assujettis à ce mandat et au code de conduite professionnelle de l'organisme qui les gouverne. Par conséquent, le clinicien a l'obligation de divulguer entièrement la nature de l'intervention au début de toute interaction avec le délinquant et de lui expliquer clairement que l'information sera communiquée aux autorités pertinentes, de sorte que le délinquant puisse donner un consentement éclairé quant à sa participation; le clinicien ne doit communiquer aucun renseignement de nature délicate à une tierce partie si celle-ci n'a pas un droit sélectif d'accès; En cas de droit sélectif d'accès, l'information est divulguée à d'autres parties par le SCC conformément à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Selon les normes professionnelles nationales en soins de santé, le professionnel de la santé doit divulguer l'information obtenue du client, comme dans la collectivité, dans les cas suivants :

- s'il y a un risque pour la sécurité du délinquant ou la sécurité d'une autre personne;
- s'il y a une menace plausible pour une tierce partie identifiable;
- si la loi l'oblige à communiquer l'information (p. ex. si l'information concerne la violence à l'égard d'un enfant, ou si elle doit être divulguée devant un tribunal [obligation de produire]).

Le professionnel de la santé a l'obligation de divulguer entièrement la nature de l'intervention

au début et d'expliquer clairement les limites de la confidentialité, de sorte que le délinquant puisse donner un consentement éclairé quant à sa participation.

Dans son rapport, l'EC soulève de bonnes questions aux fins de discussion.

Le rapport de l'EC indique une prise de position sur ces questions :

- **Les renseignements liés à la santé aux fins de l'évaluation du risque devraient être divulgués seulement lorsque le détenu, avant de fournir ces renseignements, a clairement été informé de ce qui sera divulgué et à quelles fins. Toute autre fin serait interdite;**

Dans cette situation, le délinquant n'a pas droit à la confidentialité. Avant de commencer l'évaluation du risque et d'obtenir le consentement du délinquant, le clinicien doit l'informer de la nature de l'intervention et consigner par écrit le fait que cette information lui a été communiquée.

- **Tout autre renseignement lié à la santé qui est fourni ne devrait simplement pas être divulgué sans le consentement du patient;**

Le SCC est d'accord; si l'information sur la santé n'est pas pertinente pour l'évaluation du risque, elle ne doit pas être communiquée.

- **Les décisions sur la divulgation devraient être prises par le personnel des services de santé qui a suivi la formation nécessaire;**

Le professionnel de la santé qui obtient l'information qui pourrait devoir être communiquée est le mieux placé pour prendre la décision.

- **Le délinquant en question devrait être autorisé à présenter des observations avant que soit prise toute décision en matière de divulgation;**

Dans tous les cas, le délinquant aura déjà été averti (avant qu'il consente à participer) que toute information obtenue durant l'évaluation/l'intervention pourra être communiquée aux autorités pertinentes. En ce qui concerne l'information obtenue durant une évaluation du risque, il est de pratique courante de permettre au délinquant, avant de soumettre le rapport aux autorités, d'en prendre connaissance (afin qu'il vérifie s'il contient des erreurs de fait).

- **Il y aurait des exceptions à ce qui précède s'il y a un risque de danger de tort immédiat à des personnes identifiables si les renseignements n'étaient pas divulgués (test adopté par la Cour suprême du Canada).**

La menace du danger de tort immédiat à des personnes identifiables donnera lieu, sans aucun doute, à la communication de l'information aux autorités pertinentes.

MALADIES INFECTIEUSES

Commentaires de l'EC

Le danger que courent les détenus ou les employés en contrôlant la mise en œuvre de mesures de réduction des méfaits. Il faudrait certainement appuyer le Service dans ses efforts visant à contrôler l'entrée de substances illégales dans les pénitenciers. Toutefois, on peut donner un traitement tout en prenant des mesures de sécurité valables, ce qui constitue un aspect essentiel d'une stratégie de prestation de services de santé axée sur le traitement. Cela est ici manifestement le cas.

Réponse du SCC

Le SCC est d'accord que plus de travail doit être fait dans ce domaine important, et nous apprécions l'appui de l'EC dans notre recherche de moyens pouvant accroître la livraison de ces services.

La drogue représente un problème pour tous les organismes correctionnels du monde; elle contribue au comportement criminel et à la propagation des maladies infectieuses. La consommation de drogue a des répercussions importantes sur la santé et la sécurité du personnel du SCC, des délinquants et de la population.

Le SCC s'attaque au problème de l'introduction de drogue dans les établissements au moyen de diverses initiatives de répression : fouille discrète des visiteurs à l'aide de détecteurs de métal, de détecteurs ioniques, de chiens détecteurs; fouille des cellules, des immeubles, des terrains et des

délinquants. Le SCC discipline aussi ceux qui ont recours à la violence ou à des menaces de violence pour se procurer de la drogue à l'intérieur ou à l'extérieur de l'établissement.

L'approche du SCC à l'égard du problème de la toxicomanie est une approche globale qui comprend la répression, l'évaluation, la prévention, le traitement et la recherche. On effectue chaque mois, au hasard, des prises d'échantillons d'urine afin de déterminer la prévalence de la toxicomanie dans les établissements et de repérer les délinquants qui consomment des substances illicites. On soumet tous les délinquants à une évaluation complète afin de mieux planifier le traitement. Les programmes de traitement offerts par le SCC comprennent des programmes de faible intensité, d'intensité moyenne et d'intensité élevée, et il y a des programmes spécialisés pour les délinquantes et les délinquants autochtones; de même, on dispose d'unités de soutien intensif pour aider les délinquants qui veulent vivre une vie sans drogue. Le Centre de recherche en toxicomanie se consacre à examiner les facteurs qui contribuent à la toxicomanie et les problèmes connexes et à concevoir des interventions efficaces.

Le SCC favorise l'approche de la réduction des méfaits pour la prévention des maladies infectieuses. On a déjà mis en place un certain nombre d'initiatives : distribution d'eau de Javel et de condoms, programme d'éducation et d'entraide par les pairs, programme d'immunisation contre l'hépatite A et B, programme de sensibilisation à la réception, programme de lutte contre la toxicomanie.

RECOURS À L'ISOLEMENT POUR LES SOINS DE SANTÉ MENTALE

Commentaires de l'EC

Le recours à l'isolement est régi par les lois provinciales et les normes professionnelles. Les unités de santé mentale du SCC sont régies par les mêmes règles. Toutefois, comme elles se trouvent dans des pénitenciers, elles sont également assujetties à des règles fédérales, y compris les lois qui régissent l'isolement. La simple règle pour l'isolement sans consentement ou sans que le patient soit jugé incapable de donner son consentement constitue une mesure d'isolement et doit être considérée comme telle.

Réponse du SCC

Le SCC a élaboré des principes sur l'isolement pour des fins de traitement et l'isolement disciplinaire, qui seront bientôt incorporés dans le Guide des Services de santé.

TOUR D'HORIZON

Commentaires de l'EC

Il y a un certain nombre de questions qui font actuellement l'objet de discussions avec le Service et qui ne sont pas exposées en détail dans la section « Principales questions en suspens » du Rapport. Même si notre examen de ces questions n'a pas encore donné lieu à des constatations et à des recommandations particulières, je crois que, en raison de leur importance pour la population carcérale, il y a lieu d'en prendre note.

ISOLEMENT PRÉVENTIF

Les unités d'isolement demeurent pleines à capacité ou presque, et le nombre de cas d'isolement à long terme est encore inutilement élevé. Il faudra trouver de nouvelles solutions et examiner la façon de mettre plus efficacement en œuvre la loi et la politique sur l'isolement préventif afin de régler ce problème.

La question de l'examen indépendant des placements est un aspect de l'isolement préventif

qui fait depuis longtemps l'objet de discussions. Comme je l'ai indiqué ailleurs dans le Rapport, les spécialistes sont très favorables à cette approche. Le Service vient de terminer la mise à l'essai d'un système « amélioré » dans le cadre duquel les membres de la collectivité participent aux examens. Il est maintenant possible d'examiner les projets pilote et d'entamer une vaste consultation sur les recommandations du sous-comité parlementaire sur l'arbitrage indépendant des décisions en matière d'isolement.

Réponse du SCC

L'évaluation indépendante effectuée par Conseils et Vérification Canada ainsi que le rapport du SCC sur le projet pilote du Comité de réexamen amélioré des cas d'isolement sont actuellement à l'étude. Les prochaines étapes comprendront des consultations avec le Bureau de l'enquêteur correctionnel, l'Association du Barreau canadien, les syndicats et d'autres groupes d'intérêt.

MALADIES INFECTIEUSES

Commentaires de l'EC

En ce qui a trait à l'incidence et à la transmission du VIH/sida et de l'hépatite C dans nos établissements, je crois qu'une décision immédiate doit être prise sur la mise en œuvre de mesures de réduction des méfaits, telles que l'accès à du matériel de tatouage propre et les échanges de seringues. Bien que le milieu correctionnel présente des difficultés dans ce domaine, il faut une stratégie cohérente en matière de drogues pour assurer de façon raisonnable la santé et la sécurité du personnel et des délinquants.

Réponse du SCC

Les points soulevés concordent avec l'approche du SCC à l'égard des soins de santé. Le SCC favorise l'approche de la réduction des méfaits pour la prévention des maladies infectieuses. Il a déjà mis en place diverses initiatives : traitement d'entretien à la méthadone, distribution d'eau de Javel et de condoms, programme d'éducation et d'entraide par les pairs, programme d'immunisation contre l'hépatite A et B, programme de sensibilisation à la réception, programme de lutte contre la toxicomanie. Le SCC reconnaît qu'il faudra ajouter d'autres composantes si l'on veut avoir une stratégie globale pour la prévention des infections dans les prisons. Il élabore actuellement un plan pour favoriser les pratiques de tatouage sécuritaires dans les établissements. De plus, il continue d'évaluer d'autres initiatives éventuelles comme l'échange de seringues.

SOINS DE SANTÉ MENTALE

Commentaires de l'EC

Le Service procède actuellement à un examen de ses unités régionales de santé mentale. Il s'agit là d'une étude opportune et importante étant donné l'incidence des problèmes de santé mentale sur les soins, la garde et la réadaptation des délinquants.

Réponse du SCC

Le SCC est d'accord.

ÉVALUATION DES RENSEIGNEMENTS DE SÉCURITÉ

Commentaires de l'EC

Cette année, le Service a finalement publié des directives sur les normes et lignes directrices en matière de sécurité préventive. La mise en œuvre de nouvelles politiques nous donne ainsi qu'au Service l'occasion d'examiner une fonction importante découlant des principes fondamentaux exposés dans les politiques, soit l'identification, l'évaluation et l'utilisation des renseignements de sécurité dans les décisions qui influent sur le niveau de garde et les possibilités de mise en liberté des délinquants.

Réponse du SCC

La question de l'usage judicieux des renseignements de sécurité peut influencer les décisions en matière de gestion des cas, en particulier celles qui concernent les transfèrements, la mise en liberté sous condition et le maintien en incarcération. Le SCC a l'obligation de veiller à ce que ces renseignements soient analysés, utilisés de façon appropriée pour la prise de décisions et suffisamment

protégés lorsqu'ils peuvent avoir une incidence sur la sécurité d'une personne ou d'un pénitencier ou la tenue d'une enquête.

DÉTECTEURS IONIQUES

Commentaires de l'EC

Des questions ont été soulevées concernant le fonctionnement des instruments qui décèlent la présence de substances sur la peau et les vêtements des personnes, et l'exactitude des résultats des examens des détecteurs ioniques. De plus, on a discuté de l'importance qui devrait être accordée aux résultats des détecteurs ioniques dans les décisions concernant l'octroi des visites dans les établissements.

En octobre 2003, il y aura une médiation officielle relative à cette question, c'est-à-dire l'efficacité de l'équipement, le niveau de son utilisation et son importance dans la prise de décision sur les visites. Les participants comprendront notamment du personnel compétent du Service, les employés de notre Bureau, des représentants des détenus et des spécialistes juridiques de la collectivité.

Réponse du SCC

Le SCC attend avec impatience la discussion multipartite sur cette question.

ORDINATEURS DES DÉTENUS

Commentaires de l'EC

En juin de cette année, le Service a décidé d'interdire l'achat d'ordinateurs par les détenus. Étant donné l'incidence de cette décision sur la population carcérale, nous avons communiqué avec le Service pour entreprendre un examen de ce changement de politique et des solutions de rechange possibles.

Réponse du SCC

Le SCC a déterminé que la possession d'ordinateurs par les détenus représente une menace générale pour la sécurité du SCC et pourrait mettre en danger la sécurité des établissements et des personnes. Par conséquent, les détenus ne sont plus autorisés à acheter des ordinateurs. Toutefois, comme l'usage des ordinateurs a des effets positifs sur la réinsertion sociale des délinquants et parce que c'est là une façon de continuer à maintenir des contacts avec la collectivité, les détenus pourront avoir accès à des ordinateurs dans un environnement contrôlé. Les ordinateurs que les détenus pourront utiliser doivent être sécurisés, être configurés de la même façon et être gérés tout au long de leur cycle de vie. Le SCC a effectué un inventaire des ordinateurs utilisés pour les programmes et il établit actuellement l'inventaire des logiciels et de la configuration, qui sera terminé d'ici l'automne 2003.

La politique du SCC a été approuvée mais, compte tenu des préoccupations soulevées par certains intervenants, le SCC prévoit organiser une discussion multipartite sur la meilleure façon de mettre en œuvre une stratégie qui permette une utilisation appropriée des ordinateurs par les détenus aux termes de la nouvelle politique.

ACCÈS À LA JUSTICE

Commentaires de l'EC

L'accès des détenus aux services des avocats constitue un problème grandissant. Les restrictions s'appliquant à l'aide juridique et à son financement dans les diverses administrations provinciales et territoriales auront pour effet de réduire la portée des questions pour lesquelles les détenus peuvent consulter des avocats et retenir leurs services ainsi que le nombre d'avocats qui peuvent défendre des cas de détenus et qui sont disposés à le faire.

L'accès à un avocat est un droit important de tout citoyen. De plus, il est extrêmement important dans le contexte correctionnel, où des questions complexes et importantes se posent souvent. La LSCMLC et son règlement connexe contiennent un certain nombre de dispositions qui garantissent l'accès aux services d'un avocat, comme les cas où les détenus sont mis en isolement ou accusés de graves infractions disciplinaires. En outre, la loi prévoit des garanties de communication confidentielle de

détenus avec des avocats. Les détenus ont des droits qu'ils n'ont pas les moyens de faire respecter.

Nous croyons qu'il faut mener une vaste consultation auprès des partenaires du système de justice pénale, y compris des représentants de la collectivité et des détenus, pour voir à ce que des mécanismes soient établis pour régler le problème.

Réponse du SCC

Le SCC reconnaît l'importance des services d'aide juridique pour les délinquants sous responsabilité fédérale et est conscient que l'accès à l'aide juridique n'est pas égal dans tout le pays. Nous suggérons que l'EC porte cette question à l'attention du ministre de la Justice.

ÉTABLISSEMENTS À SÉCURITÉ MAXIMALE

Commentaires de l'EC

En mai de cette année, une équipe de cadres supérieurs du Service a entamé un examen des établissements à sécurité maximale. Le but de cet examen, est, à mon avis, d'essayer d'élaborer des interventions qui pourraient être réalisées par le personnel, tout en respectant les droits de la personne, pour aider les détenus à mener à bien leur plan correctionnel visant leur mise en liberté éventuelle.

Les établissements à sécurité maximale sont depuis longtemps un sujet de préoccupation à du Bureau. Comme ils mettent l'accent sur le contrôle des déplacements et des activités des délinquants, ils ont tendance à entraver les progrès vers la réinsertion sociale et gèrent souvent leurs opérations d'une façon qui n'est pas conforme au principe exposé dans la LSCMLC qui consiste à prendre la mesure de garde la moins restrictive possible suivant les besoins des détenus.

Par conséquent, nous attendons d'obtenir les résultats de cet examen et de la discussion qui suivra concernant l'incidence de celui-ci dans les établissements.

Réponse du SCC

Dans le cadre de l'examen continu de ses pratiques, le SCC prend des mesures pour améliorer la sécurité des établissements correctionnels et augmenter la capacité des délinquants de suivre leur plan correctionnel. L'introduction des Stratégies d'interventions correctionnelles intégrées (SICI) permettra un meilleur équilibre entre l'aide et le contrôle grâce à des interventions plus ciblées et intégrées. Les SICI sont un ensemble de mesures visant à répondre aux besoins des délinquants les plus perturbateurs du SCC. Ces mesures aideront à résoudre les problèmes de gestion de la population dans les établissements à sécurité maximale. Elles sont fondées sur les principes du respect de la dignité humaine et de l'utilisation des mesures nécessaires à la protection du public, du personnel et des délinquants qui soient le moins restrictives possible. Ces mesures respectent les principes énoncés dans la LSCMLC.

Les SICI seront introduites graduellement. Elles seront d'abord appliquées à l'établissement Millhaven à l'automne. À la suite d'une évaluation à cet établissement, elles seront appliquées à l'établissement Kent et à l'établissement de l'Atlantique durant l'hiver avant d'être appliquées, le cas échéant, dans tous les établissements à sécurité maximale.

Le SCC est résolu à améliorer constamment ses opérations et à assurer la sécurité de la population, de son personnel et des détenus sous sa responsabilité. Toutes ces mesures font partie d'un processus continu qui vise l'amélioration des pratiques et des résultats correctionnels.

PROPOSITION DE RÈGLEMENT

Commentaires de l'EC

Au cours des sept ans qui ont suivi, un certain nombre de rapports provenant de différentes sources, y compris les personnes chargées par le SCC de fournir des conseils d'experts, ont formulé une autre série de recommandations sur les questions de l'examen externe et de la responsabilité. Ces recommandations, pour reprendre une phrase tirée du récent livre du professeur Michael Jackson intitulé *Justice Behind the Walls – Human Rights in Canadian Prisons*, visaient à faire en sorte que les opérations du Service correctionnel du Canada s'inscrivent dans une culture qui respecte les droits juridiques et constitutionnels.

Jusqu'à présent, le Service a résisté à cette tendance et maintient, de façon générale, sa position.

Au cours des dernières années, le Service s'est efforcé d'améliorer ses propres mécanismes internes visant à favoriser les droits de la personne et les droits prévus dans la loi, mais il n'est pas encore disposé à faire l'objet d'examens par d'autres parties.

À cette fin, le Bureau produira, d'ici la fin d'octobre 2003, un document de travail exposant nos vues sur les questions et nos propositions de règlement que nous proposons. Nous assurerons une large diffusion de ce document et inviterons le Service et d'autres intervenants du processus de justice pénale, y compris des organismes gouvernementaux, des partenaires de la collectivité et des représentants des délinquants, à présenter par écrit leurs opinions à ce sujet. Je proposerais ensuite que le Service et mon Bureau convoquent une vaste conférence au début de 2004 pour essayer de déterminer les mesures permettant de clore la question.

Réponse du SCC

Les processus internes de revue du SCC qui examinent les questions particulières ont été ajustés afin d'inclure la participation des organismes à l'extérieur du SCC (par exemple, les enquêtes sur les incidents de sécurité).

La responsabilisation une caractéristique de la gestion. Lorsque des problèmes surviennent, plusieurs mesures, pouvant aller de discussions sur les politiques à l'analyse de choix aux fins de mise en œuvre, doivent être entreprises. Nonobstant ces mesures organisationnelles, des mesures d'imputabilité, selon les particularités de la situation, doivent avoir lieu dans le but d'assurer la formation organisationnelle et personnelle.